

СОЦИОЛОГИЯ ИЛИМДЕРИ
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ
SOCIAL SCIENCES

Бокаев Б.Н., Давлетбаева Ж.Ж., Канафина А.Е.

**ӨЛКӨНҮН ИНТЕЛЛЕКТУАЛДЫК ПОТЕНЦИАЛЫН
ӨНҮКТҮРҮҮ ШАРТТАРЫНДА НАТЫЙЖАЛУУ
МИГРАЦИЯЛЫК МОДЕЛДЕР**

Бокаев Б.Н., Давлетбаева Ж.Ж., Канафина А.Е.

**ЭФФЕКТИВНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО
ПОТЕНЦИАЛА СТРАНЫ**

B.N. Bokayev, Zh.Zh. Davletbayeva, A.E. Kanafina

**EFFECTIVE MIGRATION MODELS UNDER
CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL
POTENTIAL OF THE COUNTRY**

УДК: 314.15:325/316.4

Бул макалада өлкөнүн же региондун интеллектуалдык потенциалын өнүктүрүүнү эске алуу менен миграциялык саясаттын натыйжалуу моделдери талдоого алынат. Авторлор АКШнын Улуу Британиянын, Кытайдын жана Тайваньдын учурдагы саясатын карап шыкты. Түрдүү саясаттарды талдоонун негизинде миграциялык саясатты ишке ашыруу боюнча натыйжалуу стратегиялар курулууда. Ошону менен бирге, миграциялык саясаттын натыйжалуугун ишке ашыруу үчүн өзгөчө басым бардык кызыкдар тараптардын өз ара аракеттенүүсүн күчөтүүгө жасалат, аналитикалык борборлордун саясатын иштеп чыгууга жана чечимдерди кабыл алууга катышуу. Ошону менен бирге, каралып жаткан өлкөлөрдүн тажрыйбасы көрсөткөндөй, көпчүлүк миграциялык процесстерди мыйзамдык жөнгө салуунун зарылдыгы, анын бардыгы интеллектуалдык потенциалына таасир тийгизүүчү шарттарды карап чыгууда. Макада Казакстан Республикасынын Билим берүү жана илим министрлигинин каржылык колдоосу менен аткарылган, гранттын №АР 05136246 «Өлкөнүн интеллектуалдык потенциалын өнүктүрүү контекстинде Казакстан Республикасынын миграциялык саясатын модернизациялоо».

Негизги сөздөр: интеллектуалдык миграция, миграциялык саясат, натыйжалуулук, өлкөнүн потенциалы, миграциялык модель, финансылык колдоо, калк.

В статье анализируются эффективные модели миграционной политики с учетом развития интеллектуального потенциала страны или региона. Авторы рассматривают текущую политику США, Великобритании, Китая, Тайваня. На основе анализа разных политик, выстраиваются эффективные стратегии по реализации миграционной

политики. Вместе с тем, для эффективности реализации миграционной политики особый акцент делается на усилении взаимодействия всех заинтересованных сторон, участия в разработке политики и принятии решений неправительственных организаций и аналитических центров. Наряду с этим, опыт рассматриваемых стран показывает, что существует необходимость в законодательном регулировании многих миграционных процессов, влияющих на развитие интеллектуального потенциала страны. Статья выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки Республики Казахстан, грант №АР05136246 «Модернизация миграционной политики Республики Казахстан в контексте развития интеллектуального потенциала страны».

Ключевые слова: интеллектуальная миграция, миграционная политика, эффективность, потенциал страны, миграционная модель, финансовая поддержка, население.

The article analyzes effective models of migration policy, considering the development of the intellectual potential of a country or region. The authors examine the current policies of the USA, Great Britain, China, Taiwan. Based on the analysis of different policies, effective strategies for the implementation of migration policy are built. At the same time, for the effective implementation of migration policy, special emphasis is placed on strengthening the interaction of all stakeholders, participation in the development of policies and decision-making by non-governmental organizations and think tanks. Along with this, the experience of the countries under consideration shows that there is a need for legislative regulation of many migration processes that affect the development of the country's intellectual potential. This article was financially supported by the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, grant No.

AR05136246 "Modernization of the migration policy of the Republic of Kazakhstan in the context of the development of the country's intellectual potential".

Key words: intellectual migration, migration policy, efficiency, potential of the country, migration model, financial support, population.

Введение. На сегодняшний день на международную миграцию сильно влияют глобализационные и интеграционные процессы, финансовые и политические кризисы, непредсказуемость поведения отдельных социальных и религиозных групп. Как и любое другое явление она характеризуется как положительными, так и негативными тенденциями. Рассмотрим какие плюсы есть у современной миграции. Во-первых, мигранты восполняют дефицит рабочей силы и способствуют развитию экономики. Во-вторых, это интеллектуальный потенциал, который оказывает положительное влияние на развитие культуры, образования, науки страны-реципиента.

К минусам можно отнести следующие положения. Во-первых, страны-доноры столкнулись с большими проблемами по расселению мигрантов, обеспечению их жильем и социальными пособиями. Мировые кризисы последнего десятилетия показали, что США и страны Европейского Союза не готовы к стихийным и непредсказуемым перемещениям людей. Во-вторых, резкая дифференциация уровней социально-экономического положения населения и мигрантов вызывает ряд проблем, связанных с повышением криминогенной обстановки и ростом теневой экономики. Все это вызывает отрицательные эмоции у местных жителей, которые требуют от властей ужесточить требования к мигрантам и ограничить их права. Например, уже сегодня такие страны, как США, Австрия, Венгрия, Словения в буквальном смысле выстраивают антииммиграционные кордоны на своих границах.

Все это является показателем того, что страны должны реализовывать и уже разрабатывают эффективные модели не только внутри страны, но и за ее пределами под влиянием глобализационных изменений и в рамках различных интеграционных кампаний.

Данное исследование направлено на изучение изменений миграционных политик таких государств как США, Китай, Великобритания и Таивань.

Новая политика Великобритании в новых реалиях. Основываясь на сведениях портала миграционных данных ИМО, в пятерку стран, оказывающих наибольшее мировое влияние на миграционные процессы, являются США (49,8 млн. чел.), Саудовская Аравия (12,2 млн. чел.), Германия (12,2 млн. чел.), Российская Федерация (11,7 млн. чел.) и Великобритания (8,8 млн. чел.) [1].

Вопросами миграционной политики в Великобритании занимаются такие ведомства, как:

- Министерство внутренних дел Великобритании (Home Office), непосредственно ответственное за ведение политики миграции со структурными визовыми, иммиграционными и пограничными подразделениями;

- Трибунал по иммиграции и убежищу (The Asylum and Immigration Tribunal), занимающийся организационными и структурными вопросами гуманитарных вопросов;

- Комиссия, специализирующаяся по иммиграционным апелляциям (Special Immigration Appeals Commission) централизованно координирует процедуру подачи апелляции.

В частности, в Великобритании Правительство формирует миграционную политику, таким образом, Министерство внутренних дел находится на переднем крае этой деятельности с 1782 года. Тем самым, Министерство внутренних дел играет основополагающую роль в обеспечении безопасности и экономического процветания Соединенного Королевства [2].

История миграционных процессов в Великобритании очень обширна и разнообразна. В разные периоды времени в этом государстве были зафиксированы различные всплески миграции и государство разными способами регулировало на миграционный процесс. В период высокой миграции населения в США, Британская Империя даже приняла жесткие законы запрещающие выезд английских и ирландских ремесленников. Каждый желающий покинуть страну должен был предоставить справку, что он не является и не являлся специалистом в области плавки железа, стали, обработки шерсти, производства машин и часов [3].

В период с 2003 по 2013 годы Великобритания столкнулась с высоким уровнем иммиграции граждан. В частности иммиграция росла среди выпускников ВУЗов, которые согласно проведенному опросу каждый из 10 планировал покинуть островное государство в поисках работы за рубежом. Кроме того многие менеджеры, специалисты-производственники покидали страну. Также среди уезжающих большое количество фармакологов, специалистов машиностроения, аэрокосмической отрасли и другие. Согласно статистическим данным Институт государственного анализа Управления национальной статистики в Великобритании в указанный период число покинувших страну варьировалось в пределах от 125 до 50 тысяч человек в год [4].

Для решения вопроса высокой внешней миграции населения (оттока квалифицированных кадров) в 2007 году Правительством Великобритании было

принято решение о реформировании государственного регулирования миграционной политики. В этой связи, в 2007 году был создан Консультативный комитет по миграции Migration Advisory Committee (MAC) для предоставления независимого анализа и рекомендаций по вопросам миграционной политики. Это орган, состоящий из шести независимых экспертов, которые назначаются в рамках официального процесса публичного назначения и поддерживаются секретариатом должностных лиц, официально работающих в министерстве внутренних дел. В работу консультативного комитета по миграции входят - оценка и влияние иммиграции, ограничения на иммиграцию в системе начисления баллов и наличие дефицита профессиональных навыков. В последние годы, комитет становится все более влиятельным, и министр внутренних дел просит его делать более широкие отчеты с рекомендациями, которые правительство почти всегда принимает [4].

Практически сразу после создания данного Консультативного комитета по миграции, в 2007 году был предоставлен отчет об эффективности и результативности работы Министерства внутренних дел, который оказал влияние на некоторые структурные изменения по взаимодействию и регулированию миграционных процессов.

Согласно отчету, на сегодняшний день Министерство внутренних дел напрямую взаимодействует с 30 агентствами и государственными органами и является ведущим государственным органом в области иммиграции и паспортов, наркополитики, преступности, пожарной охраны, борьбы с терроризмом и полиции. Главные офисы находятся в Лондоне, но также есть сотрудники по всей стране [4].

Взаимодействие между всеми государственными органами для формирования миграционной политики в Великобритании является приоритетным направлением в правительстве.

Министерство внутренних дел не может управлять миграцией в изоляции. Его решения взаимодействуют с различными департаментами и различными уровнями власти и влияют на них. Для некоторых департаментов миграция имеет решающее значение для их задачи быть хранителями экономики. Например, Департамент по бизнесу, энергетике и промышленной стратегии (BEIS) фокусируются на потенциале миграции, чтобы помочь росту экономики за счет привлечения бизнеса, инвестиций и критических навыков. Точно так же высшее образование – это ценный экспорт Великобритании, поэтому Департамент образования (DfE) рассматривает миграцию как способ увеличить число студентов в университетах и предоставить персонал для их обучения. Департамент

по окружающей среде, продовольствию и сельскому хозяйству (Defra) должен реагировать на спрос со стороны секторов продовольствия и сельского хозяйства, которые стали зависеть от труда мигрантов, в то время как Министерство здравоохранения и социального обеспечения (DHSC) полагается на труд мигрантов в секторе здравоохранения и социального обеспечения. Департамент по труду и пенсиям (DWP) управляет номерами национального страхования и пособиями для мигрантов. Министерство жилищного строительства, общин и местного самоуправления (MHCLG), должно беспокоиться о том, чтобы обеспечить достаточное количество жилья, чтобы соответствовать росту населения, но оно также отвечает за интеграцию в сообщество[4].

Опыт Тайваня по взаимодействию Правительства и частного сектора в сфере регулирования миграционных процессов. Проведенные исследования Университета Дьюка (Duke University) выявили, что с 1995-2006 годы, переселившейся талантливой молодежью (имеющие научные степени), было создано 1/4 технологических и инжиниринговых компаний в США, большинство из которых находятся в Силиконовой долине. Таким образом, данными фирмами было создано около 450 тысяч новых рабочих мест, которые по состоянию на 2006 год получили общую прибыль в 52 миллиарда долларов США. Самые распространенные сферы деятельности иностранных ученых являются производство полупроводников, программное обеспечение, информационные технологии и т.п. В соответствии с этим исследованием самыми активными в создании подобного рода компании выступали ученые из Индии, Китая, Тайваня и Японии [5]. Тайвань является одним из Азиатских тигров, достигнувших больших экономических изменений за последнее время. Растущий объем производства разного рода товаров требует постоянного прилива квалифицированных кадров (ученых) способных реализовывать поставленные задачи. Таким образом в 2014 году нехватка кадров в Тайване составила порядка 54% [6]. В этой связи правительством Тайваня обращается особое внимание на развитие человеческого капитала в стране. Одним из приоритетных направлений миграционной политики стало привлечение умов для осуществления научной деятельности в Тайване. Таким образом, в Тайване было создано Агентство - Национальная комиссия по делам молодежи, координирующая усилия в части репатриации ученых. В данном случае Комиссия выполняет деятельность информационно-координационного центра, уделяя внимание ученым, желающим вернуться на историческую родину и потенциальных работодателей. На сегодняшний день в Тайване активно действует данное

Агентство, которое отыскивает уже зрелых ученых и специалистов, предлагая им заработные платы не ниже чем в других развитых странах, более того предлагают помощь в части образования детей и предоставления жилья [5].

В данном кейсе правительство Тайваня в области реализации миграционной политики осуществляет взаимодействие с частным сектором в части обмена информацией для достижения экономического развития сквозь призму научного потенциала.

Опыт США. Соединенные Штаты имеют долгую историю регулирования и управления миграционными процессами. На сегодняшний день для регулирования миграционных процессов основным законодательным актом в США является Закон о миграции гражданстве 1952 года. Стоит отметить, что исторически миграционные процессы в США являются темой повышенного внимания, в этой связи данный закон периодически подвергается изменению. Только за последние 30 лет данный закон был пересмотрен 4 раза [7].

В плане взаимодействия при формировании миграционной политики и ее реализации в США задействованы ключевые государственные органы.

Например, Министерство внутренней безопасности отвечает за политику проводимую в США в области безопасности граждан. При формировании приоритетов миграции населения, одним из основных вопросов в США является преступность, тем самым данное министерство имеет непосредственное влияние на создание благоприятной среды. Другим органом вовлеченный в данный процесс является Бюро по народонаселению, беженцам и миграции, которое отвечает за разработку политики в отношении населения, беженцев и миграции, а также за управление программами помощи и приема беженцев в США. Проведение данной политики непосредственно влияет на местное население. От ее успешной реализации будет зависеть социальная обстановка в определенном регионе. Министерство труда проводит исследования по вопросам экономической, торговой, иммиграционной и трудовой политики. Департамент образования управляет грантовыми программами, которые предоставляют академические и другие услуги, влияющие на миграционные процессы в стране. Министерство здравоохранения также играет немаловажную роль в формировании миграционной политики (Рисунок 1) [8].

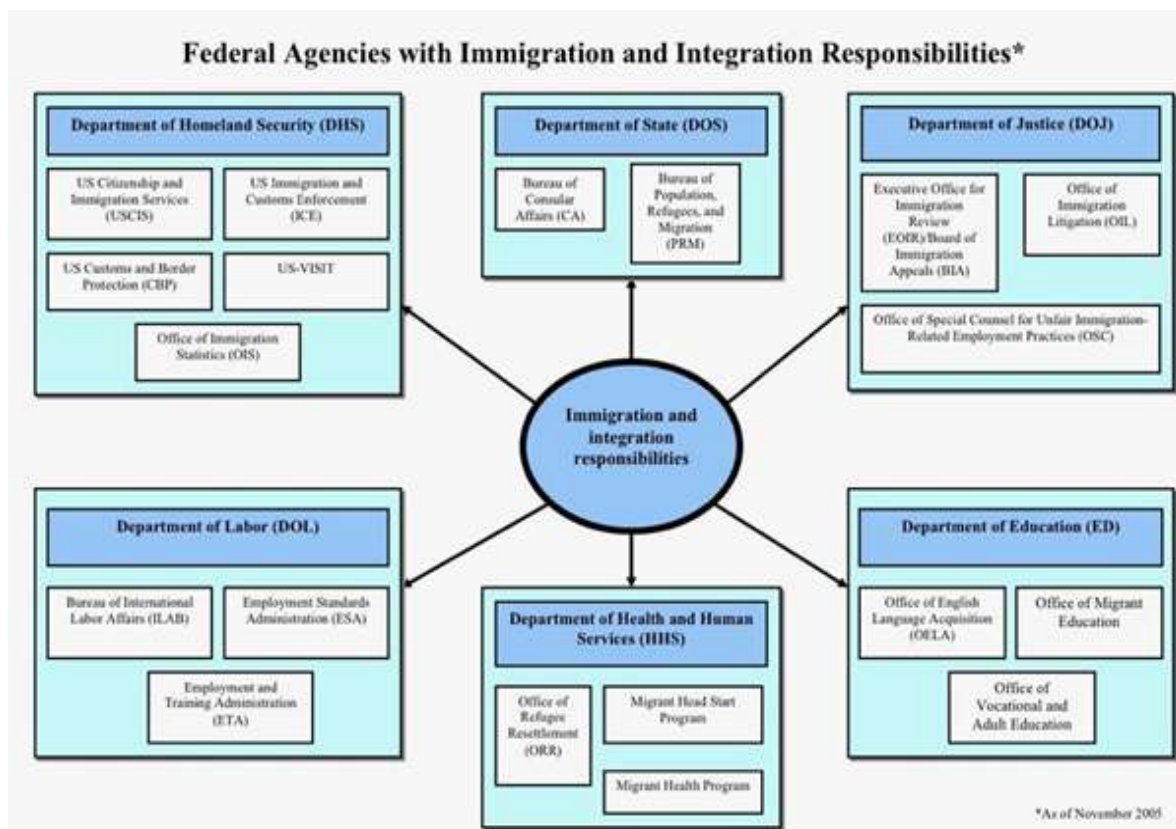


Рис. 1. Существующая система управления миграционными процессами в США.

Опыт Китая. В 1990-е годы Китайская Народная Республика столкнулась с проблемой оттока абитуриентов за рубеж. Ежегодно количество студентов покидающих КНР варьировалось в пределах 400 тысяч человек [8].

Качество предоставляемое зарубежными ВУЗа-ми были на порядок выше, вследствие чего китайские абитуриенты (в основном из состоятельных семей) выбирали ВУЗы Великобритании и США.

Властями Китая была предпринята попытка по стабилизации обстановки. В частности на законодательном уровне было введено новое понятие - "Интеллектуальная миграция". Данный подход позволял китайским властям подходить к вопросу формирования миграционной политики в области образования со всех сторон [8].

В первую очередь политика затрагивала повышение конкурентоспособности высшего образования в Китае. В этой связи китайскими властями было принято решение о привлечении зарубежных ВУЗов в Китай для осуществления деятельности на территории Китая. Данная ситуация позволяла кооперировать усилия местных ВУЗов при непосредственном участии зарубежных университетов.

Заключение. Из приведенного анализа видно, что основа в регулировании миграционными процессами является эффективное взаимодействие всех заинтересованных сторон. Рассмотренные примеры показали, что государство должно привлекать в регулирование миграционными процессами как все государственные органы, так и неправительственные организации, общественные объединения, а также учебные заведения и исследовательские институты.

Политика должна реализовываться не в закрытых кабинетах, а при общественном обсуждении с привлечением как можно большего количества стейкхолдеров, в особенности представителей неправительственного сектора.

Политика по развитию интеллектуального потенциала – это большая взвешенная политика, которая непосредственно связана с миграционными процессами.

Литература:

1. Migration data portal of International organization of migration // <https://migrationdataportal.org>
2. Правительство Великобритании. GOV.UK // <https://www.gov.uk>
3. «Утечка мозгов» как глобальное явление. Причины и последствия. Retrieved from: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1653>.
4. Owen, J.; Thimont Jack, M.; Iacobov, A.; Christensen, E. Managing migration after Brexit. Institute for Government. Available. online: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/managing-migration-after-brexit>
5. Руснак Ю. Утечка мозгов [Электр. ресурс] / Ю.Руснак // Социальный сайт для сотрудничества учёных. - Режим доступа: <http://www.academia.edu/3641779>
6. Малому бизнесу тоже не хватает кадров. Retrieved from: <http://fnpr.org.ru/global/malomu-biznesu-tozhe-ne-hvataet-kadrov/>
7. Ka Ho Mok & Xiao Han (2016) From 'brain drain' to 'brain bridging': transnational higher education development and graduate employment in China, Journal of Higher Education Policy and Management, 38:3, 369-389, DOI: [10.1080/1360080X.2016.1174409](https://doi.org/10.1080/1360080X.2016.1174409)
8. Who Does What in U.S. Immigration // Migration Policy Institute <https://www.migrationpolicy.org>.