

## Содержание

Введение .....	2
I Система самоуправлений в Латвии.....	2
1. Место самоуправлений в системе публичной власти в Латвии.....	2
1.1. Территориальные масштабы публичной власти. Пределы суверенитета различных территориальных властей.....	2
1.2. Принцип субсидиарности.....	2
1.3. Латвийская республика. Национальный масштаб власти.....	2
2. Компетенции самоуправлений.....	2
3. Основные виды услуг населению.....	2
4. Финансирование самоуправлений.....	2
4.1. Основные доходы.....	2
4.2. Система налогов.....	2
4.3. Система выравнивания финансов.....	2
II Латвийская ассоциация местных и региональных самоуправлений.....	2
1. Создание ассоциации.....	2
1.1. Решение о создании ассоциации самоуправлений.....	2
1.2. Принципиальные вопросы при создании ассоциации.....	2
1.3. Финансирование.....	2
1.4. Функции.....	2
2. Система переговоров с правительством.....	2
2.1. Становление системы переговоров.....	2
2.2. Процедура переговоров.....	2
2.3. Определение политики ЛАМРС.....	2
3. Политическая и административная структура.....	2
3.1. Общее описание политической системы.....	2
3.2. Постоянные комитеты.....	2
3.3. Общее описание административной структуры.....	2
III Иммиграционная политика Европейского Союза.....	2
1. Иммиграционная политика.....	2
2. Развитие иммиграционной политики и законодательство в ЕС.....	2
2.1. Решения Европейского Совета.....	2
2.1.1. Венский Европейский Совет 11/12 декабря 1998.года (§ 85).....	2
2.1.2. Тампере Европейский Совет 15/16.октября 1999.года (§А Общая политика ЕС по вопросам убежища и иммиграции).....	2
2.1.3. Лакене Европейский Совет 14/15.декабря 2001.года (§ 38-41 Реальная (истинная) политика ЕС по вопросам убежища и иммиграции).....	2
2.1.4. Салоники Европейский Совет 19/20.июня 2003.года (§ 24-27 Убежище).....	2
2.1.5. Брюссель Европейский совет 4/5.ноября 2004.года.....	2
2.1.6. План действия 2005.-2010.года Совета и Комиссии для реализации Гаагской программы по укреплению свободы, безопасности и правосудия в Европейском Союзе – 10.июня 2005.....	2
2.1.7. Брюссель Европейский Совет 15/16.октября 2008.года (Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища).....	2
2.1.8. Брюссель Европейский Совет 10/11.декабря 2009.года (Стокгольмская программа.....	2
2.1.9. Главные регламенты и директивы.....	2
3. Европейская миграционная сеть.....	2
4. Миграционная политика в Латвии.....	2
4.1. Управление по делам гражданства и миграции.....	2
Основное законодательство Латвии в сфере миграции:.....	2

4.2. Беженцы в Латвии. ....	2
4.3. Работа с эмигрантами. ....	2
4.3.1. Репатрианты. ....	2
Отдел репатриации Управления по делам гражданства и миграции: .....	2
4.3.2. Эмигранты. ....	2
4.4. Политика миграции в Ирландии. ....	2
IV Миграция как инструмент развития. ....	2
1. Регулируемая миграция как инструмент демографической политики. ....	2
2. Миграция и образование. ....	2
3. Двусторонние соглашения. ....	2
4. Роль миграции в развитии. ....	2
4.1. Миграция как инструмент развития отправляющих стран. ....	2
4.2. Миграция как инструмент развития принимающих стран. ....	2
V Коммуникация с общинами мигрантов. Опыт латвийских самоуправлений. ....	2
VI Местная политика миграции. ....	2
Список литературы. ....	2
1. приложение. ....	2
Договор об учреждении Европейского Сообщества. ....	2
2. приложение. ....	2
Инструменты регулирования иммиграции в США. ....	2

## Введение

Эта книга подготовлена в рамках проекта «Содействие сотрудничеству между общинами мигрантов и местных самоуправлений в интересах местного развития», которого реализует Национальная ассоциация местных самоуправлений Грузии (НАМСГ) и Латвийская ассоциация местных и региональных самоуправлений (ЛАМРС).

Первые две главы посвящены описанию опыта работы самоуправлений в Латвии и опыту создания и работы Латвийской Ассоциации Местных и Региональных самоуправлений. Это поможет понять Латвийскую систему, что необходимо при рассмотрении примеров и положительного опыта по вопросам миграции. Эти главы имеют и самостоятельное значение: сравнение с Латвийским опытом может быть полезным для продолжения начатых реформ в Грузии.

Третья глава посвящена миграционной политике в Европейском союзе. Отображается степень общего регулирования и общие для ЕС правила. Это необходимо при осуществлении политики продолжении движения Грузии к ЕС.

В четвертой главе миграция рассматривается как инструмент развития. Обобщается мировой опыт, показывающий взаимосвязь между миграцией и решением местных проблем. В разных странах и ситуациях можно встретить различные взгляды по этому вопросу, но положительное отношение к миграции становится все более популярным.

В пятой главе рассматриваются коммуникационные вопросы с мигрантами. Так же просматривается опыт Латвии. Показано, что сами мигранты более доверяют родственникам и друзьям, чем официальным структурам. Отображен положительный опыт работы как общественных структур, так и самоуправлений.

Однако в шестой главе дается обобщение главных итогов книги и рекомендации для начала работы с мигрантами в самоуправлениях Грузии.

Я верю, что сотрудничество между самоуправлениями Грузии и Латвии и впредь будет плодотворным! Хочется пожелать все самое лучшее нашим грузинским друзьям!



Андрис Яунслейнис  
*Председатель  
 Латвийская ассоциация местных и  
 региональных самоуправлений*

## I Система самоуправлений в Латвии

### 1. Место самоуправлений в системе публичной власти в Латвии.

#### 1.1. Территориальные масштабы публичной власти. Пределы суверенитета различных территориальных властей.

Народ Латвии приобрел государственность в 1918.году. Этому предшествовал процесс консолидации латышского народа. Развал Российской империи в результате первой мировой войны способствовал развитию ряда национальных государств, в том числе Латвийской Республики.

Работа Учредительного Собрания завершилась 1.мая 1922.года принятием конституции (Сатверсме). Согласно Сатверсме суверенная власть Латвийской Республики принадлежит народу Латвии. Сатверсме определяет основные законы организации и функционирования власти национального масштаба (государства).

Организации национальной власти согласно Сатверсме просуществовало с 1922. по 1934.год и была восстановлена с 1993. года. 15.мая 1934.года под влиянием тоталитарных режимов Европы и России был совершен государственный переворот приостановивший работу партий, парламента и самоуправлений. Демократические самоуправления в Латвии были восстановлены после выборов 1989.года, а парламентская демократия после выборов 1990.года. Функционирование национального государства было приостановлено после оккупации Латвии войсками СССР в 1940.году по договору о разделении «зон влияния» с другим агрессором того времени – нацистской Германией. Оккупация Латвии завершилась выводом Российской армии в 1994.году.

Латвия парламентская республика с однокамерным парламентом (Сазэйма). 100 депутатов Сазэйма выбираются в прямых, свободных, тайных, равноправных и пропорциональных выборах. Выборы производятся в пяти округах, соответствующих четырем историческим регионам – Курземе, Видземе, Земгале и Латгале, а также в столице Риге. Число избираемых депутатов Сазэйма в каждом округе пропорционально числу потенциальных избирателей.

Избирательная система парламента Латвии содержит еще две особенности:

- Изменяемые списки (избиратель берет лист партии или предвыборного союза, но может отметить свои симпатии плюсом или антипатии минусом) – из списка проходят кандидаты с наибольшим числом голосов;
- 5% барьер (проходят лишь списки получившие суммируя по всем

пяти округам не менее 5% проголосовавших).

В период с 1918. по 1934.год система самоуправлений развивалась параллельно и в сотрудничестве с национальным государством. После реформы 1886 – 1888 годов самоуправления в Латвии соответствовали Европейским стандартам местной администрации с довольно высокой степенью автономии.

После Февральской революции 1917.года в России были приняты новые демократические законы о самоуправлениях, которые были введены в силу в Латвии и в дальнейшем система самоуправления развивалась с учетом этих достижений. Была введена система всеобщих выборов в соответствии с современными стандартами. С 1918. по 1934. год развивалась местная автономия. У городских (*пилсета*), волостных (*пагастс*) и окружных (*апринкис*) самоуправлений был самостоятельный бюджет, самостоятельная (отделенная от государственной собственности) собственность и права местного законодательства, которое могло свободно дополнять национальное законодательство.

С системной точки зрения была важна параллельность (а не подчиненность) местной власти. Самоуправления (юридические лица публичного права) подчинялись национальному закону также, как и физические лица или юридические лица частного права, но признавалась автономия этих лиц. Характерно, что слово «сатверсме», которое нынче применяется для основного закона – национальной конституции, тогда применялось к уставу самоуправления. Работу самоуправления регулировала своя «сатверсме», а работу национального государства – своя.

Восстанавливая самоуправления в 1990. – 1992.годах по образцу республики 1918.года этот подход был сохранен. В то же время форма местных властей, введенная оккупационными властями первоначально сохранилась и была полностью реформирована после выборов 1994. года.

И так - суверен это народ и власть на четырех территориальных масштабах осуществляется от его имени. На территории Европейского союза (ЕС) это народы всех стран участниц, которые на прямых выборах избирают Европейский парламент. На территории Латвии это народ Латвии, который избирает Сээйму, на территории города или волости это местная община (коммуна), которая избирает своих представителей – местных депутатов. Жители, обладающие правами участия в

выборах (в Латвии это граждане Латвии или граждане другой страны – участницы ЕС на муниципальных выборах или выборах Европейского парламента, граждане - на выборах в Сээйму) действуют в интересах территориальной общины соответствующего размера. Суверенитет по существу разделенный и им эксклюзивно не обладает ни одна из территориальных форм власти.

В то же время национальная власть в указанной системе разделенного суверенитета обладает приоритетом:

- национальный парламент принимает решение о вступлении или выходе из ЕС;
- национальный парламент принимает решение об изменении территорий или изменении компетенции региональных или местных властей.

Закон «Об устройстве государственного управления» трактует Латвийскую Республику как первоначальное юридическое лицо публичного права, в то время как самоуправления трактуются как производные юридические лица публичного права. В юридическом смысле самоуправления «производятся» от государства.

В Латвии введена иерархия законодательных актов (на латышском юридическом языке слово «закон» применяется только к законам национального парламента (Сээйма), остальные нормативные акты общего назначения называются по другому) и однозначная система их интерпретации (таблица 1). Согласно этой системе международный договор выше национального парламентского закона, национальный парламентский закон выше правил (постановлений) Кабинета министров, правила Кабинета министров выше правил самоуправления. В свою очередь, при одинаковой юридической силе различных законодательных актов предпочтение отдается специальной правовой норме по сравнению с общей, если этот признак не дает результата, то более новой правовой норме по сравнению с ранее принятой.

Таблица 1. Система интерпретации законодательных актов в Латвии

Иерархическая система нормативных актов общего назначения	Ранги правовых норм в нормативных актах одного иерархического уровня
Международный договор	Специальная правовая норма
Национальный парламентский закон	Общая правовая норма
Межправительственный договор	Новейшая правовая норма
Правила Кабинета министров	Ранее изданная правовая норма
Правила самоуправления	

### 1.2. Принцип субсидиарности.

Ратифицируя «Европейскую хартию о местном самоуправлении» Латвия признала важнейший принцип разделения полномочий между различными масштабами власти.

Формально принцип субсидиарности признан в Латвии не только ратификацией хартии, но также вступлением в ЕС (там принцип признан как основная правовая норма, регулирующая взаимное распределение компетенций между ЕС и государствами – членами этого союза первичным законодательством). Процесс работы усовершенствования процедур применения этого принципа постоянно находится на политической повестке дня ЕС. Следует подчеркнуть, что универсальный правовой принцип не может быть принят частично – он относится ко всем видам власти. Тем более, что как Европейская хартия местного самоуправления, так и соответствующий параграф касающийся разделение компетенции между самоуправлением и государством ратифицированы всеми 27 государствами – членами ЕС.

Принцип субсидиарности признан в качестве фундаментального правового принципа также национальным законом «Об устройстве управления государством», но и рядом других национальных законов. В то же время применение этого принципа на практике попрежнему встречается с существенным противодействием.

Такому противодействию способствуют как рецидивы тоталитарного мышления, так и стремления проводить унификацию публичных услуг. Стремления все больше регулировать национальным законодательством сферу компетенции самоуправлений приводит к чрезмерному перекладыванию ответственности от местных властей к центральным

властям. Это объясняется также стремлением отраслевых министерств повысить свою значимость.

Ассоциации самоуправлений приходится постоянно защищать идею о децентрализации, как о наиболее предпочтительном направлении разделения власти. Если с какой либо функцией успешно справляется частный сектор, то публичной власти не следует вмешиваться. Если успешно справляется местная власть, то ответственность не следует передавать региональной власти. Если справляется регион, то вмешательство национального государства протivoестественно. Также недопустимо перенятие во ведение ЕС таких компетенций, которые успешно осуществляются национальным государством.

### 1.3. Латвийская республика. Национальный масштаб власти.

В Сатверсме упомянуты следующие органы национальной власти (которые в конституции и законах наделены следующими основными компетенциями):

- Сазьма (законодательная власть);
- Кабинет министров (руководство и координация исполнительной власти, вторичное законодательство);
- президент государства (репрезентативная власть дополненная отдельными полномочиями законодательной, исполнительной и судебной власти);
- суды (судебная власть, в том числе Конституционный суд);
- государственный контроль (Независимый контролирующий орган исполнительной власти).

Однопалатный парламент Сазьма является законодателем. Он же избирает Президента страны (но не может его отстранить), утверждает состав Кабинета министров и распускает его. Парламент может создать комиссии расследования по любому вопросу, представляющему интерес.

**Сазьма** назначает на должности ряд важнейших персон в государстве:

- президента и членов совета Банка Латвии (центральный банк, ответственный за монетарную политику);
- государственного Омбудсмана;
- членов Конституционного суда (Сатверсмес тиеса);
- государственного контролера;

- начальника Анти Коррупционного бюро;
- судьей всех уровней, в том числе судей земельной книги;
- председателя регулятора публичных услуг и членов этого регулятора;
- руководителей армии и ряда силовых структур.

Особый статус среди остальных компетенций парламента имеет принятие бюджета. Если парламент (в первом или во втором чтении) проголосует против бюджета, представленного правительством, то Кабинет министров распускается и нужно составлять новое правительство. До утверждения нового правительства предыдущее должно продолжать работу.

Только Сазьма, по предложению Кабинета министров, может распустить совет самоуправления с назначением новых выборов и назначением временной администрации до этих выборов.

Описанные компетенции характеризуют Латвию как парламентскую республику, так как наиболее важные решения принимаются парламентом.

**Кабинет министров** является коллегиальным органом, политически назначаемым во главе исполнительной власти. Ряд теоретиков государственных прав совместно с бюрократией питаются теоретически обосновать и практически внедрить идею о классическом разделении власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную. Они не признают существование самоуправлений в смысле Европейской хартии о местном самоуправлении и пытаются включить самоуправления внутри исполнительной власти, подчиняя самоуправления Кабинету министров.

Этому сопротивляются как самоуправления, так и их ассоциации. Этому сопротивляются многие группы политических или экономических интересов, которые заинтересованы в децентрации исполнительной власти. Это не соответствует не национальному законодательству, не международным правовым нормам, которым Латвийская Республика присоединилась. В то же время такую правовую доктрину нужно учитывать чтобы понять ряд законов, которые содержат противоречивые с действительностью нормы.

Согласно закону «О самоуправлениях» ответственность за автономные функции несет самоуправление как юридическое лицо, В этом случае нет иерархической подчиненности Кабинету министров. Самоуправления, наподобие физическим лицам, ответственны за соблюдение законов.

Задача управления выполняется в соответствии с политикой центрального правительства. Эта политика разрабатывается в форме публичных документов (стратегий, программ, планов или концепций) и после обсуждения по полной процедуре принимается Кабинетом министров. На стадии обсуждения желательно участие всех заинтересованных групп интересов, но обязательно включение всех министерств (таким образом обеспечивается координация между отраслями и соблюдение законов и обеспеченность бюджетом). Группы интересов представляются неправительственными организациями, профсоюзами, организациями предпринимателей и другими социальными партнерами.

Информацию о подготовленном проекте (документа политики, правил Кабинета министров, закона парламента, национальной позиции в ЕС) эти организации получают после провозглашения на заседании госсекретарей. Сообщение об этом, а также текст проекта публикуется на интернете в публично доступном сайте ([www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv)). Представители группы интересов могут участвовать на собрании госсекретарей, выразить желание дать отзыв о проекте. После этого их включают в дальнейшую процедуру обсуждения и их мнение (если не удастся достичь единогласия) представляется в пакете документов для Кабинета министров перед принятием решения.

Если Кабинет министров разрабатывает законопроект для парламента, то в аннотации указываются все организации, участвовавшие в обсуждении. Парламентарии могут найти точки зрения, отличные от правительственного в протоколе согласования, подготовленном перед заседанием кабинета.

Министры являются политически ответственными (перед парламентом) и составляют стержень исполнительной власти на национальном масштабе. Как член кабинета министр не свободен – он подчиняется решениям этого коллегиального органа. До сих пор в Латвии были только коалиционные правительства. Традиционной стала

декларация о намеренных действиях правительства, которая является публичным документом и представляется Саэйме перед утверждением правительства. Этот документ обычно имеет отраслевую структуру и министр является политически ответственным лицом о внедрении в жизнь намерений правительства.

Степень свободы министра зависит от двух факторов – выбранного стиля руководства главы правительства (Президента министров) и от политики Коалиционного совета. Коалиционный совет обычно создается для выработки политических решений, которые приемлемы всем парламентским партиям, составляющим правящую коалицию. При образовании правительства обычно составляется коалиционный договор (тоже публичный документ), в котором оговариваются процедуры выработки решений и особые условия участников коалиции по отдельным вопросам политики.

Кандидат на должность Президента министров выбирается Президентом Латвийской Республики. Кандидат составляет свой кабинет и представляет Саэйме этот состав совместно с декларацией. Для утверждения правительства или для роспуска правительства парламентом необходимо абсолютное большинство (51 голос).

По системе министерство является «приложением к министру», так как министерства самостоятельно без решения Кабинета министров не имеют права утверждать документы национальной политики, вторичного законодательства (правила Кабинета министров) или законопроекты для парламента. Министр имеет право перенятия компетенции от любого должностного лица в министерстве.

Государственная служба – это система чиновников. Эта система создавалась как составная часть реформы государственного управления в середине 90-х. Первоначально планировалось также распространить государственную службу на работников самоуправлений, но ассоциация самоуправлений этого не допустила. Если это намерение было бы осуществлено, то карьера работников зависела бы от государственного учреждения – Управления Государственной службы. Это бы препятствовало осуществлению автономной персональной политики самоуправлением. Ассоциация указала на несоответствие такого положения дел Европейской хартии о местном самоуправлении.

**Другие ветви центральной исполнительной власти.** Конституция государства – Сатверсме - указывает только на две институции исполнительной власти, не подчиняющиеся Кабинету министров. Это президент государства, к компетенции которого относятся обязанности и прав из всех трех ветвей власти, а также **Государственный контроль**.

Статьи о Государственном контроле в неизменном виде сохранилась с 1922 года.

*87. Государственный контроль является независимым коллегиальным учреждением.*

*88. Государственные контролеры назначаются и утверждаются в должности в том же порядке, как судьи, но лишь на определенный срок, в пределах которого они могут быть смещены лишь на основании постановления суда. Устройство и компетенцию Государственного контроля определяет особый закон.»*

Компетенции Государственного контроля определены в законе «О государственном контроле» (2002). Это учреждение осуществляет проверки финансов и полезности, а также проверяет соответствие сделок и деятельности законодательству и планируемым результатам, не только относительно государственного бюджета и собственности, использования ресурсов ЕС и других международных организаций, но и самоуправлений.

Самоуправления, в которых осуществляется ряд параллельных процедур контроля, проверяются не так регулярно как министерства и другие государственные учреждения (в среднем не реже чем один раз в течении шести лет). При получении информации о нарушениях закона в самоуправлении Государственный контроль никак не ограничен и может увеличить регулярность по собственному усмотрению.

Иногда в связи с проверкой полезности Государственным контролем в самоуправлении возникают ситуации превышения полномочий. Европейская хартия о местном самоуправлении утверждает:

*«Статья 8 – Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления*

- 1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.*
- 2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели*

обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. *Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защитить»*

Если Государственный контроль на основании оценки эффективности, продуктивности или других критериев приходит к выводу о нецелесообразности или бесполезности действия самоуправления в сфере его автономной компетенции, то этим происходит решение вне компетенции государства.

Кроме Государственного контроля исполнительную власть в национальном масштабе осуществляют еще ряд учреждений без упоминания об этом в конституции, которые не подчиняются Кабинету министров. Эти учреждения представляют независимые ветви исполнительной власти. Руководство назначается парламентом и сами учреждения, как и Кабинет министров, подчиняются закону. Компетенция каждого такого учреждения определяется отдельным законом.

Кабинет министров не может вмешиваться в работу **Государственного Банка**, который обеспечивает самостоятельную монетарную политику (функция центрального банка). Независимо от правительства действует **Бюро Народного правозащитника**, которое помогает населению в случаях нарушения их прав в рамках административного процесса (в том числе – по защите фундаментальных гражданских прав). Независимое мнение омбудсмана позволяет многочисленным случаям нарушений устранить не доводя дело до суда.

**Бюро Защиты Сатверсме** – это название учреждения государственной безопасности, которое в основном занимается сбором информации и дает заключения о потенциальной угрозе интересам страны. Для того, чтобы правительство не могло такую организацию использовать против политических противников это бюро подчиняется

не правительству а Совету Национальной безопасности, который осуществляет надзор над этой структурой.

## 2. Компетенции самоуправлений.

Местные самоуправления в Латвии исторически разделялись на сельские (пагагстс) и городские. Как эти названия, так и само понятие «административной территории» являются историческими рудиментами централизованной власти при оккупационном режиме Советского Союза.

До 01.07.2009. в Латвии было **548** самоуправлений: 50 городов, 424 волостей, 41 реформированных самоуправлений («новадс»), 7 республиканских городов и 26 районов.

После административно территориальной реформы и выборов самоуправлений 2009.года в Латвии **109 муниципалитетов** («новадс») и **9 республиканских городов**, которые имеют статус местного самоуправления.

Законодательство Латвии выделяет два вида функций (компетенций):

1. Функции автономной компетенции
2. Функции делегированной компетенции.

Функции первого рода юридически осуществляются от своего имени. Это означает, что:

- совет самоуправления несет политическую ответственность за эту функцию;
- самоуправление как юридическое лицо несет материальную и финансовую ответственность за эту функцию;
- она финансируется из свободно используемых доходов (от собственных налоговых поступлений и общих дотаций);
- самоуправление руководствуется собственной политикой (действуя конечно в рамках не запрещенного законом и выполняя требования закона, если такие имеются);
- по решению суда, если выполняя эту функцию ущемлены права частного лица, компенсация выплачивается из бюджета самоуправления.

Функции второго рода юридически осуществляются от имени



делегирующего публичного лица. Это может быть и другое самоуправление, но наиболее характерный случай, когда делегирующее лицо государство. В этом случае самоуправление действует не самостоятельно, но от имени государства. Это означает, что:

- политическую ответственность несет делегирующий (государство или другое самоуправление);
- функция финансируется из дотаций делегирующего или других источников, определенных в законодательном акте делегирования или договоре о делегировании (например – это может быть плата за услуги по установленным тарифам);
- самоуправление руководствуется политикой государства (т.е. – не только выполняет требования законодательства, но также осуществляет политику, утвержденную правительством);
- по решению суда, если выполняя эту функцию ущемлены права частного лица, компенсация выплачивается из бюджета делегирующего (обычно – государственного бюджета).

Такое разделение характеризует двойственную природу самоуправления. По смыслу и призванию это форма местной демократии, действующая на благо местных жителей. Выполняя эту роль в максимальном объеме осуществляется плюрализм. Действия самоуправления отображают вкусы и ценности местных жителей, которые могут отличаться от установок центрального правительства. Но в силу экономии самоуправления могут осуществлять и другие действия, помогая этим центральному правительству или соседнему самоуправлению.

При выполнении своей компетенции самоуправления имеют права:

- 1) образовать учреждения самоуправлений, создавать товарищества и общественные фонды, акционерные общества и общества ограниченной ответственности, а также вкладывать свои средства в эти общества;
- 2) приобрести и отчуждать (продавать, дарить и т.д.) движимую и недвижимую собственность, заключать договоры и осуществлять другие действия частного права;
- 3) внедрять местные пошлины и определять их величину, принимать решения о ставках налогов и об уменьшении ставок (это касается налогов, причитающихся самоуправлению);
- 4) подавать иски в суд и жалобы в административные учреждения;
- 5) получать информацию от государственных учреждений.

Для выполнения функций на самоуправлении наложены обязанности:

- 1) разработать программу развития территории и территориальную планировку (физическое, пространственное планирование), обеспечить осуществление программы развития и административный надзор над соблюдением планировки;
- 2) разработать и утверждать бюджет самоуправления;
- 3) рационально и полезно распоряжаться движимым и недвижимым имуществом самоуправления;
- 4) осуществлять сбор налогов и пошлин;
- 5) в соответствии с обязательствами осуществлять проекты государственных инвестиций;
- 6) в соответствии со своим бюджетом рационально и полезно распоряжаться финансовыми средствами;
- 7) предоставлять Кабинету министров и министрам информацию по вопросам деятельности самоуправления;
- 8) собирать, использовать и хранить до сдачи в архив документы, которые связаны с деятельностью самоуправления.

Следует отметить, что выше упомянутые компетенции осуществляются по мере предусмотрения их законами или договорами.

Уменьшать ставки разрешается не всем налогам, а только в случаях предусмотренных законом. Сбор налога на недвижимость администрируют все местные самоуправления согласно закону, а администрация подоходного налога от жителей производится несколькими республиканскими городами в соответствии с договором между Министерством финансов и соответствующим самоуправлением.

Для обеспечения своих функций самоуправления издают местное законодательство (обязательные правила).

### **3. Основные виды услуг населению.**

Самостоятельные (автономные) функции перечислены в 15-ой статье закона «О самоуправлениях». Такую точку зрения имеют даже юристы, хотя в законе написано противоположное. Это связано с не вниманием в вопросе, насколько и как самоуправления отличаются от государства. В то же время главные обязательные компетенции действительно перечислены в одном месте.

Самоуправления должны, согласно статье 15-й закона «О самоуправлениях» осуществлять следующие автономные функции:

- 1) организовать жителям коммунальные услуги (водоснабжение и канализация; теплоснабжение; хозяйствование бытовыми отходами; сбор, отвод и очистка сточных вод) и не зависимости от формы собственности жилищного фонда;
- 2) заботится о благоустройстве и санитарной чистоте своей административной территории (строительство, реконструкция и содержание улиц, площадей и дорог; освещение площадей и других территорий общественного пользования; создание и содержание парков, скверов и зеленых зон; контроль сбора и вывоза отходов; активности устранения наводнения, создание и содержание кладбищ);
- 3) определять порядок пользования лесов и вод общественного пользования, если в законах не оговорено противоположное;
- 4) заботиться об образовании населения (обеспечение законных прав по основному и общему среднему образованию, обеспечение детей дошкольного и школьного возраста местами в заведениях учебы и воспитания; организаторская и финансовая помощь заведениям внешкольного обучения и воспитания и заведениям поддержки образования и т.п.);
- 5) заботится о культуре и содействовать сохранению традиционных культурных ценностей и развитию народного творчества (организаторская и финансовая помощь культурным заведениям и мероприятиям, поддержка сохранению памятников культуры и т.п.);
- 6) обеспечивать доступность здравоохранения, а также содействовать здоровый образ жизни населения;
- 7) обеспечивать населению социальную помощь (социальный уход) (социальная помощь малообеспеченным семьям и социально мало защищенным лицам, обеспечение пожилых людей местами в пансионатах, обеспечение сирот и детей оставшихся без родительской опеки местами в заведениях учебы и воспитания, обеспечение бездомных ночлегом и т.п.);
- 8) заботится о попечительстве, опекунстве и адоптации и защите личных и имущественных прав и интересов;
- 9) оказывать помощь населению по жилищному вопросу;
- 10) содействовать хозяйственной деятельности в соответствующей административной территории, заботится об уменьшении безработицы;

- 11) выдавать разрешения и лицензии для предпринимательской деятельности в случаях предусмотренных законом;
- 12) участвовать в обеспечении общественного порядка, бороться с пьянством и развратом;
- 13) определять порядок пользования и застройки земли в соответствие с планировкой территории соответствующего самоуправления;
- 14) обеспечить правомерность процесса строительства на своей административной территории;
- 15) проводить регистрацию актов гражданского состояния;
- 16) собирать и сообщать государственной статистике необходимые сведения;
- 17) проводить необходимые мероприятия на выборах думы (совета);
- 18) участвовать в обеспечении мероприятий гражданской обороны;
- 19) организовать услуги общественного транспорта;
- 20) организовать повышение квалификации педагогического персонала и методическую работу;
- 21) осуществлять учет детей в соответствующей административной территории;
- 22) осуществлять защиту прав детей в соответствующей административной территории.

Про каждую из упомянутых функций парламентом принят один или несколько законов, которые более подробно разъясняют чем должны заниматься государственные институты, а чем местные самоуправления.

#### **4. Финансирование самоуправлений.**

Самоуправления в Латвии имеют самостоятельные бюджеты. Никто, кроме думы (совета) не может утвердить бюджет или принять изменения в этом бюджете. У контролеров или надзирателей могут быть самые разные мнения о целесообразности или полезности бюджета самоуправления, но даже в случае несоответствия законодательству никто кроме думы (совета) принять изменения не может.

В то же время существенное влияние на доходы самоуправлений оказывает система выравнивания финансов.

Важно всегда сравнивать положение финансирования с основными требованиями Европейской хартии местного самоуправления:

*«Статья 9 – Финансовые ресурсы органов местного самоуправления*

- 1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.*
- 2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.*
- 3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.*
- 4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.*
- 5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.*
- 6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.*
- 7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.*
- 8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.»*

Бюджетный год в Латвии совпадает с календарным годом – с 1 января по 31 декабря. Бюджеты самоуправлений состоят из основного и специального бюджета.

#### **4.1. Основные доходы.**

Доходы базируются на четырех основных доходах: три определяют систему выравнивания финансов, а четвертый в основном определяет заказ государства для выполнения самоуправлением обязанностей агента правительства. Это:

- 80% подоходного налога с населения в 2010.году;
- 100% налога на недвижимость;
- общая дотация с Фонда выравнивания самоуправлений;
- государственные целевые дотации.

Остальные доходы менее существенны, хотя в сумме их влияние может быть равноценно какому либо из выше указанных.

В Латвии все налоги считаются государственными налогами, имея ввиду, что правила и процедуры определяются национальным законом. Теоретически в законе «О бюджетах самоуправлений» и в законе «О самоуправлениях» возможность введения собственных налогов предусмотрена, но никогда не была осуществлена на практике.

Следует все же помнить, что Европейская хартия местного самоуправления является идеалом, вытекающим из представлений о местной демократии, осуществляемой свободными людьми живущими в свободных общинах и сознательно действующими в собственных интересах. Действительность даже в странах старой демократии ЕС только частично соответствует такому идеалу.

С 1985.года, когда первые страны ЕС (в том числе Франция) парафировали этот международный договор до 2006.года, когда Франция последней из 27 стран ЕС ратифицировала этот документ другой организации – Совета Европы, в самом ЕС прошли существенные изменения.

Относительно налоговой политики существенны два момента:

1. Стремление к единой налоговой политике в ЕС. Цель связана с развитием как можно более совершенной конкуренции ввиду

свободы движения через национальные границы товаров, услуг, капиталов и рабочих. Предполагается, что одинаковые правила установления налогов могли бы усовершенствовать ранее достигнутое отменном таможенных барьеров. В то же время национальные государства пока сопротивляются полной централизации налоговой политики в ЕС, считая это инструментом защиты национальных интересов под натиском возрастающей унификации. В некоторых сегментах (как политика акцизного налога) страны участницы ЕС все же уступили. Ясно, что в такой ситуации выполнение требования 3 параграфа 8-й статьи весьма проблематично.

2. В ЕС принципы subsidiarity и пропорциональности (пока – в основном в отношениях между ЕС и странами-участницами) все более дополняются принципом партнерства. Партнерство означает совместное участие и совместную ответственность. В каждой из сфер деятельности публичной власти к партнерству привлекаются все масштабы (в некоторых странах – уровни) власти, а также организации частного сектора. Это не соответствует другому идеалу об эксклюзивном разделении власти Европейской хартии о местном самоуправлении (4-й параграф 4-й статьи):

«Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.»

Если бы принцип эксклюзивного разделения властей выполнялся, то политическая ответственность была бы более понятна и более однозначна. Стремление же развить гражданское общество путем как можно более широкого вовлечения различных групп интересов снижает политическую ответственность ввиду неясности, кто же принял решение. Так или иначе, партнерство способствует централизации, так как центральная власть находит довод, что ввиду хороших консультаций децентрализация больше не нужна.

#### 4.2. Система налогов.

Система налогов состоит из прямых и косвенных налогов. Прямыми налогами являются:

- Налоги на зарплату.

- Подоходный налог – 26% от облагаемой зарплаты. облагаемую зарплату получают вычитая из договорной зарплаты необлагаемый минимум и необлагаемую зарплату за иждивенца. Налог социального страхования – 9% с договорной зарплаты «платит работающий» + 24,09% с договорной зарплаты платит работодатель.
- Налог на недвижимость – 1,5 % от кадастровой стоимости, но ежегодный прирост налога от 2008. по 2010.год не должен превышать 25%. облагается: земля, здания, используемые для коммерции или производства. С 2010.г облагается тоже жилые дома, квартиры и инженерные сооружения (0.1-0.3% от кадастровой стоимости).
- Налог на доход от предпринимательской деятельности – 15% от облагаемого дохода (прибыль минус расходы на хозяйственную деятельность).

Налогом на недвижимость не облагаются собственность самоуправлений, собственность дипломатических представительств, церковная собственность (кроме хозяйственной деятельности), государственные культурные памятники, спортивные сооружения.

Из косвенных налогов в бюджеты самоуправлений идут незначительные отчисления от налога на природные ресурсы (0,2 – 0,25% от общих доходов самоуправлений).

Другими доходами в бюджеты самоуправлений, кроме целевых дотаций являются:

- пошлины самоуправлений и государственные пошлины, которые собраны по поручению закона или правил Кабинета министров самоуправлениями;
- кредиты из Государственной кассы или коммерческих банков;
- оплата за услуги различных учреждений самоуправления;
- доходы от аренды собственности самоуправления;
- дивиденды от акций или долей, принадлежащих самоуправлению;
- доходы от приватизации;
- доходы от продажи собственности.

Все виды разрешенных пошлин указаны в едином законе «О налогах и пошлинах».

Основными видами целевых дотаций являются: дотация на зарплату учителей; дотация на дороги и улицы самоуправлений; дотация для финансирования руководителей кружков самодеятельности.

Характер целевых дотаций имеют также дотации финансирования или ко-финансирования инвестиций. К этой категории доходов относятся также доходы от фондов ЕС, большинство которых администрируются национальным правительством и проходят через бюджет как трансферты от госбюджета.

Подходный налог является частью налогов на зарплату. Беря зарплату как базу, вычисляются налог социального страхования и подходный налог. Хотя использование налога социального страхования и подходного налога различное, их уменьшение или увеличение не может быть рассмотрено отдельно.

Как подходный налог, так и налог на недвижимость можно легко отнести к территории. Налогоплательщик подходного налога связан с декларацией места жительства. Даже если налогоплательщик имеет несколько адресов, то один адрес регистрируется как основной. Связь же недвижимости с землей очевидна, поэтому нетрудно связать доходы от этого налога с административной территорией.

В доходной части самоуправлений подходный налог с населения составляет преимущественную часть: 85% - 87% от всех налогов. До 2005.года 71,6% от доходов от налога получало то самоуправление в котором налогоплательщик зарегистрирован (физическая персона). С 2005.г доля увеличилась и достигла 73%, 2006.г. - 75%, 2007.г. - 79%, 2008.г. - 80% , 2009.г. - 83% и 2010.г. - 80%.

Основные функции администрирования налога на недвижимость законом «О налогах и пошлинах» и законом «О налоге на недвижимость» возложены на самоуправления. Величина налога вычисляется относительно кадастровой стоимости и земель, для которых можно найти пользователя. Кадастровая стоимость определяется Государственной Земельной службой, но прогнозирование налога передано местным самоуправлениям.

#### 4.3. Система выравнивания финансов.

Между доходами бюджета самоуправлений имеются существенные различия, которые объясняются как объективными социально-экономическими, географическими, культурно-историческими факторами, характеризующими эффективность деятельности самоуправлений, а также субъективными факторами.

Поэтому система выравнивания финансов самоуправлений в Латвии почти в неизменном виде действует, начиная с бюджета 1995.года. Можно сделать некоторые выводы, которые могут быть интересны для реформаторов бюджетной системы местных и региональных властей и в других странах.

Выравнивание возможностей оказания наиболее существенных публичных услуг населению в большей или меньшей степени присутствует в любой стране. В Латвии до 1994 года в течение нескольких лет выравнивание производилось установлением дифференцированных норм отчисления от государственных налогов для каждого местного или регионального (районного) самоуправления.

Система, когда национальное правительство устанавливает индивидуальные нормативы отчислений не многим лучше, чем многоступенчатый бюджет. Есть только один способ, как прервать зависимость от политического влияния правящей коалиции – определить алгоритм выравнивания, который основан на объективных критериях и определен в законе. Именно в этом главный смысл выравнивания, который был достигнут в 1994.году, подготавливая закон для выравнивания в 1995.году.

Основные этапы подготовки и принятия расчета выравнивания показаны на рис. 1. До самого выравнивания проходят переговоры, которые заканчиваются соглашением или разногласиями, которые фиксируются в ежегодном протоколе, подписанном Президентом министров и председателем Латвийской Ассоциации местных и региональных самоуправлений. При переговорах Министерство Финансов никогда не интересовалось, сколько денег нужно самоуправлениям. Исходная позиция правительства всегда строилась по принципу – сколько правительство согласно платить. Долгие годы правительство старалось договориться о такой «финансовой необходимости, которая бы сохранила

общую дотацию из государственного бюджета в фонд выравнивания дотацию на уровне предыдущего года. По закону эта дотация должна быть следствием политической торговли.

Вторая важнейшая часть переговоров состоит в прогнозировании двух важнейших налогов – подоходного налога и налога на недвижимость.

В Латвии система выравнивания финансов самоуправлений обеспечивает как выравнивание доходов самоуправлений, так и выравнивание по различным потребностям в расходах. Средства Фонда выравнивания финансов самоуправлений (ФВФС) формируют дотация государственного бюджета и взносы самоуправлений.

Оцененные самоуправлениями доходы для выравнивания определяют как сумму прогнозов поступлений подоходного налога с населения и налога на недвижимость.

Потребность самоуправлений в различающихся расходах в рамках системы выравнивания определяют по группе самоуправления (группа городов и группа муниципалитетов, по четырем демографическим критериям (число населения, количество детей в возрасте до 6 лет (включая), число детей и молодежи в возрасте от 7 до 18 лет, число населения в возрасте свыше работоспособного).

По итогам сравнения оцененных доходов и финансовой потребности каждого самоуправления, самоуправление или осуществляет взнос в ФВФС или получает дотацию из фонда, или не платит и не получает, а находится в нейтральной позиции.

## **II Латвийская ассоциация местных и региональных самоуправлений**

## 1. Создание ассоциации.

### 1.1. Решение о создании ассоциации самоуправлений.

Большинство стран Европы имеют свои ассоциации самоуправлений. Это форма координации и сотрудничества. Каждая из стран Совета Европы, которые присоединились к Европейской хартии местного самоуправления, присоединилась и к статье 10-й:

*«Статья 10 – Право местных органов самоуправления на ассоциацию»*

- 1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.*
- 2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.*
- 3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.»*

Идея образования возникла в недрах всенародного политического движения – Народного Фронта Латвии (НФЛ). Пока никто не признался, что именно он придумал ассоциацию. Можно предположить, что идея возникла объединением нескольких течений.

Один источник – традиция ассоциаций созданных и работающих в Латвии в 20-х годах. Одна из них – Союз Городов Латвии был восстановлен как правопреемник действующей во времена первой республики (1918-1934) а потом диктатуры (1934-1940) ассоциации городских самоуправлений. Вторая ассоциация – союз сельских самоуправлений в прежнем виде не была восстановлена. 27.июня 1990. года в городе Отре состоялся съезд городов, который провозгласил восстановление работы ассоциации, сохраняя устав времени до второй мировой войны.

Второй источник – вышерассмотренная Европейская хартия о

местном самоуправлении. Она включает права ассоциации как один из основных элементов существования местной демократии. Двигаясь назад, к ликвидации последствий оккупации тоталитарных режимов (коммунистами – националсоциалистами и опять коммунистами) местные политики смотрели и вперед. Сравнение с практикой старых демократий показывало, что всюду ассоциации действуют и существенно влияют на национальную политику.

Третий источник – практические проблемы, выдвигаемые процессом развития самоуправлений. Самоуправления приобрели статус субъекта власти. Законы советского времени оставались в силе, но процесс их замены новыми законами все ускорялся. Многие законы в большей или меньшей мере касались проблем самоуправлений. Нужно было разработать практический механизм как учесть интересы самоуправлений. Кто и при каких условиях может говорить от имени самоуправлений. Что можно заключить, если 4 самоуправления высказались «за», а 3 самоуправления «против» и про мнение почти 600 остальных ничего не известно.

Летом 1991.года была организована поездка группы руководителей самоуправлений и членов парламента во Францию, были встречи с французскими самоуправлениями а также руководством Постоянной Конференции Местных и Региональных Властей (эта организация – предшественница Конгресса Местных и Региональных Властей Европы – одного из органов Совета Европы). Представители Европейских самоуправлений советовали перенять их опыт и создать в Балтийских странах свои ассоциации самоуправлений. После возвращения из Франции круг лиц, работающих над созданием ассоциации, потенциально объединяющей все самоуправления Латвии был расширен.

В октябре 1991.года состоялся 3-й съезд НФЛ, который принял новую программу, в которой самоуправлениям был посвящен целый раздел. Согласно этой программе систему самоуправлений следовало развивать согласно Европейской хартии местного самоуправления. 14-го и 15-го декабря 1991.года состоялся учредительный съезд в Юрмале. Первый принятый документ резолюция «Об учреждении Союза Самоуправлений Латвии». В заключение этого первого документа сказано, что участники учредительного съезда:

*« (...) Убежденные, существование самостоятельных и имеющих устойчивые финансы самоуправлений являются гарантом*

*демократической и независимой Латвии;*

*Убежденные, что для выражения и защиты совместных интересов необходим добровольный союз;*

*Решили учредить Союз Самоуправлений Латвии и не откладывая начать его работу.»*

14.декабря 1991.года новая ассоциация самоуправлений начала свою деятельность. В тот же день был принят за основу проект временного устава организации и определены положения о выборах председателя, правления и ревизионной комиссии, а также выдвинуты 3 кандидатуры на пост председателя.

Было принято ряд важных решений:

- Выбран **председатель**.
- Принято положение о вступительных и членских взносах.
- Принят временной устав.
- Принято положение о выборах временного правления.
- Проведены выборы временного правления.
- Принята политическая резолюция, отрицательно оценивающая принятые в сентябре Верховным советом поправки в законах о городском самоуправлении и волостном самоуправлении, позволяющие парламенту распустить советы и уволить с должностных лиц.

Начался период постепенного добровольного вступления в ассоциацию.

## **1.2. Принципиальные вопросы при создании ассоциации.**

### ***Членство в ассоциации.***

В практике встречаются несколько решений этого вопроса. Членами ассоциации могут быть физические лица, должностные лица, юридические лица частного права, юридические лица публичного права. Вариант, выбранный Латвийской Ассоциацией местных и региональных самоуправлений (ЛАМРС), наиболее прост и устойчив. Членами ассоциации являются **только самоуправления**. Самоуправление может послать на любое собрание ассоциации любого представителя в порядке, определенном в законе «О самоуправлениях». Правда, без соответствующего мандата самоуправление представляет только председатель его законодательного органа (думы или совета). В то

же время на собраниях комитетов, рабочих групп, на конференциях ассоциация поощряет также как можно более широкое вовлечение и специалистов из предприятий и администрации.

Членство в ЛАМРС **добровольно**. Любой совет (дума) самоуправления может в любом своем заседании решить выйти из ЛАМРС, а также вступить или вернуться туда. Это сигнал, что самоуправление недовольно политикой ЛАМРС, что она не защищает общие интересы.

### ***Единство.***

Наличие самоуправления по определению предполагает многообразие. В том числе многообразие интересов. У двух самоуправлений интересы могут совпасть только частично. Кроме многообразия доминирующих среди выбранных депутатов политических, экономических, социальных и даже этических взглядов, существует элементарная конкуренция за распределение ресурсов.

Бессмысленно бороться против отдельных интересов. Поэтому в уставе, принятом на 1-м съезде в марте 1992.года был введен фундаментальный принцип:

Каждое самоуправление – член ЛАМРС может по собственному усмотрению участвовать во столько ассоциациях самоуправлений, во сколько считает целесообразным. Такое участие только позволяет лучше разобраться, в чем состоят существенные частные интересы на основании которых следует искать общий компромисс.

## **1.3. Финансирование.**

С самого начала было принято решение, что финансовой основой должны стать членские взносы, которые платятся добровольно. Сколь привлекательным бы не казалось обязательное финансирование, оно опасно возрастанием влияния центрального правительства на ассоциацию.

На учредительном съезде было также отдельное голосование об одинаковом или различном уровне для членских взносов от различных групп. Победила точка зрения, что уровни могут быть различными.

Первоначально были апробированы два принципа: плата



пропорционально числу жителей (для вступительных взносов) и плата пропорционально бюджету (для членских взносов). Первый принцип хуже в том случае, если доходы на душу населения сильно различаются. Поэтому впоследствии ЛАМРС перешел на членские взносы пропорционально собственным доходам (исключая государственные целевые дотации).

На 1-м съезде ЛАМРС порядок был уточнен. Для членских взносов была оставлена плата пропорционально бюджету. В 1-м съезде было установлено, что каждое самоуправление платит 0,04% от собственных доходов. Постепенно эта норма была увеличена до 0,13%. Постепенность в этом очень нужна – каждый раз нужно доказать, что существуют объективные причины и определены ясные и понятные цели, которые будут достигнуты. И каждый раз нужно оставить время и место для дискуссии.

Так, последнее увеличение членских взносов было связано с открытием представительства в Брюсселе. Даже минимальное представительство из одного человека было достаточно дорогим мероприятием. И члены ЛАМРС должны были понять, что они действительно хотят большее участие в делах ЕС. Они это решили.

Столь же опасно, как влияние центрального правительства, может стать влияние какой либо одной группы интересов. Поэтому постепенно укреплялась идея сбалансированного вклада всех основных групп самоуправлений. Это несколько противоречит обычно применяемому принципу, что богатые платят больше, а бедные меньше.

Постепенно были введены верхняя квота членских взносов для Риги и нижняя квота для маленьких самоуправлений. Пришлось считать, что Рига может лоббировать свои интересы и самостоятельно и что маленькие самоуправления относительно своего вклада получают больше поддержки. Но главное, что было достигнуто, это баланс.

#### **1.4. Функции.**

В уставе ЛАМРС с самого начала определены три главных функции:

- формировать общую политику самоуправлений и представлять общие интересы;
- содействовать самоуправлениям в решении различных вопросов,

предоставляя им платные и бесплатные услуги (обучение политиков и сотрудников, консультации, информационные услуги);

- защитить общие интересы самоуправлений и демократию самоуправлений.

Если учесть, что Латвия присоединилась к 10-й статье Европейской хартии местного самоуправления полностью, то немалое значение для ассоциации представляет и сотрудничество с самоуправлениями других стран.

Для выполнения этих функций необходимо было:

- 1) создать политическую структуру и регламент ее действия, которая обеспечивала бы широкое включение членов в выработку общей позиции;
- 2) создать административную структуру, которая способна профессионально анализировать политики, при минимальных расходах смогла бы разрабатывать политику самоуправлений и сформулировать интересы самоуправлений в государственных политиках и законопроектах;
- 3) создать систему лоббирования интересов в правительстве и парламенте (систему переговоров);
- 4) создать систему партнерства и сотрудничества с организациями гражданского общества;
- 5) обеспечить постоянное внимание мас медиев, дающее возможность разьяснять позиции и находить союзников;
- 6) создать систему диалога с политическими партиями.

Для выполнения этих задач создавались предприятия: учебный центр самоуправлений, консультационный центр самоуправлений, постоянно с 1995.года раз в месяц выходит журнал ЛАМРС «Логс».

### **1. Система переговоров с правительством.**

#### **1.1. Становление системы переговоров.**

После создания ЛАМРС эта организация неоткладывая взялась за осуществление своих основных задач – в том числе разработки общей политики и защиты этой политики в правительстве.

В 1992.-1993.году еще не существовала развитая бюрократическая система национального правительства, как сейчас. Тогда существовали остатки прежней системы власти во главе с Советом Министров. Глава правительства Иварс Годманис тогда оперативно решал многие вопросы, искал быстрые решения для важнейших проблем переходного процесса от централизованной плановой экономики к рыночному хозяйству.

Самоуправления играли важную роль в осуществлении денационализации, приватизации, стабилизации ситуации на местах и вывода Российской армии из Латвии. Каждую неделю надо было координировать действия между центральным правительством и самоуправлениями.

Эти совещания собирались в том же зале, где заседало правительство. На них приглашались руководители районов и больших городов. Новое было в том, что отношения из отношений подчинения превратились в отношения сотрудничества. Самоуправлениям никто уже не давал задачи. Вместо этого проводилась координация – договаривались кто что будет делать.

1992.год был тот год, когда новые законы о городском и волостном самоуправлении окончательно разрушили подчиненность местного самоуправления (городов и волостей) районам. Координация осуществлялась по прежнему. Районы информировали волости.

На этих совещаниях начал звучать голос ЛАМРС. Параллельно мнению отдельных городов или районов об оперативной ситуации на местах премьер министра часто интересовал вопрос об общем мнении – «какая позиция у Союза самоуправлений?».

Правда, правительство охотно верило ответу, если слышали то, что хотели. И наоборот – сомневались в правомочности ответа, если сказанное им не понравилось.

В 1992.году в рамках Датской помощи группа политиков ЛАМРС посетила Данию для знакомства с опытом Национальной Ассоциации Местных Самоуправлений (НАМС). Одним из вопросов повестки практического обучения была система переговоров между самоуправлениями и национальным правительством. Главные выводы:

- переговоры происходят ежегодно и оформляются протоколом;
- параллельно с НАМС переговоры ведутся с ассоциацией

региональных самоуправлений, со столичным самоуправлением Копенгагена и с самоуправлением города Фредрихсберга;

- выполнение достигнутых соглашений основывается на политической культуре и на взаимном интересе;
- основными направлениями переговоров являются:
  - новое законодательство, полезны ли поставленные цели и сколько может стоить их внедрение;
  - политика зарплат в публичном секторе, координация действий между национальным правительством и самоуправлениями;
  - налоговая политика и политика государственных дотаций, обеспечивающая достаточность средств самоуправлениям для выполнения их функций;
- ассоциация самоуправлений выступает в этих переговорах в трех качествах:
  - как представитель совместной муниципальной политики;
  - как эксперт по расчету расходов по новым функциям;
  - как представитель работодателей муниципального сектора.
- в ходе переговоров развита высокая способность вести политическую торговлю и согласовать с другой стороной расчеты необходимости финансов.

К концу 1993.года Латвия вошла в новый этап развития. После выборов 5 Сэйма была восстановлена (насколько оказалось возможным) институциональная система публичной власти, существовавшая до 1934. года. В замен номенклатуры советского времени начала стремительно создаваться новая бюрократия и вместе с ней вступили в силу новые правила борьбы за власть.

Первый председатель ЛАМРС Янис Бункшс принял предложение стать правительственным бюрократом. Он возглавил Департамент Самоуправлений и приступил к практической реализации процесса реформ самоуправлений, не дождавшись выборов самоуправлений, которые состоялись только в 1994.году. Позже он несколько руководил отраслю и в качестве министра.

Но перед уходом из ЛАМРС он попросил подготовить законопроект о системе переговоров для вручения правительству. Позже подготовленный законопроект попал к нему же на стол как мнение ассоциации. Поскольку до того в Латвии не было опыта формальных переговоров, этот законопроект скорее составлял пример экспорта идей,

пришедших извне, чем результат развития собственного опыта.

Предложение носило комплексный характер и было разработано для развития максимальных возможностей и максимальных гарантий. Оно предполагало:

- 1) переговоры с Кабинетом Министров, Сазимой (парламентом) и с Президентом страны;
- 2) равные переговоры, когда ни одна из сторон не может диктовать свои условия другой стороне;
- 3) договоренности обязательны и могут быть оспорены в суде;
- 4) договоренности с правительством включены в бюджетный процесс;
- 5) договоренности с парламентом относятся к планированию законодательного процесса.

Выдвинутые в законопроекте принципы правительству показались чрезмерно максимальными, но они оказали влияние на развитие будущего законодательства.

К концу 1993 года выяснилось, что ЛАМРС желает большей децентрализации, чем центральное правительство готово представить. В ноябре правительство опубликовало концепцию реформы самоуправлений Латвии, которая была без большого восторга принята самоуправлениями. На конференции созданной ЛАМРС были сразу отмечены некоторые тенденции централизации, по сравнению с ранее одобренной концепцией, которая была проанализирована на 2-м съезде ЛАМРС.

С точки зрения сегодняшнего дня концепция первого правительства после избрания 5-го Сазима была лучше, чем многие позже созданные. Но тогда еще в живой памяти была децентрализация власти с 1990. по 1992 год. Так или иначе, правительству было на что обижаться. Опять на повестку дня был вдвинут вопрос:

Действительно ли ЛАМРС представляет интересы большинства самоуправлений?

Для выяснения этого вопроса по инициативе правительства было создано Вселатвийское собрание самоуправлений, которое состоялось 25 февраля 1994 года в Риге. На нем присутствовали как члены ЛАМРС, так и остальные самоуправления, не члены. Заметим, что к этому времени самоуправление Риги еще не было членом ЛАМРС, зато

активными членами ЛАМРС были районы и предместья.

На политической повестке было несколько вопросов:

- Перераспределение доходов, самоуправления больше не получали доходы от налогов на прибыль и от налога с оборота (предшественника налога на добавочную стоимость).
- Проекты нового закона о самоуправлениях, который должен был регулировать самоуправления после выборов в мае 1994 года. Правительство и ЛАМРС имели ряд принципиальных разногласий.

Все же главным был вопрос, сформулированный выше. Действительно ли самоуправления доверяют и поддерживают ЛАМРС?

Ответ был получен и он оказался неожиданным для правительства. ЛАМРС получило безоговорочную поддержку всех самоуправлений. Резолюция собрания была принята единогласно и недвусмысленно поручила ЛАМРС представлять интересы всех!

В заключении резолюции было сказано:

*«...2. Для защиты прав и мнений самоуправлений в парламенте и правительстве создать систему переговоров между правительством и самоуправлениями, предусматривая протокол фиксирования согласия и разногласий по социальным, экономическим, государственным реформам, политики выравнивания доходов и другим вопросам.*

*2.1. Протокол 1994 года должен быть заключен до 31 марта 1994 года.*

*2.2. Совет Реформы самоуправлений следует создать при парламенте....*

*Участники собрания дают полномочия ЛАМРС:*

- обобщить и включить в переговоры с правительством решения этого собрания и предложения, не включенные в резолюции;
- в случае, если до 31 марта 1994 года основные требования собрания не будут выполнены, организовать сбор подписей за переизбрание парламента в установленном конституцией порядке».

Путь к созданию системы переговоров был открыт. В течении двух месяцев после собрания был подготовлен и подписан первый протокол.

## 1.2. Процедура переговоров.

Процедура переговоров определяется несколькими законами:

- Законом «О самоуправлениях», который содержит основные положения системы и делегирование Кабинету министров издать правила порядка переговоров.
- Законами «О бюджете самоуправлений» и «Закон Руководства Бюджетом и финансами», которые определяют статус ежегодного «Протокола Согласия и Разногласий между Кабинетом министров и ЛАМРС».

Закон «О самоуправлениях» определяет следующие вопросы, которые должны быть включены в повестку переговоров:

- 1) размер государственной общей дотации и целевых государственных дотаций самоуправлениям;
- 2) порядок выравнивания финансов самоуправлений, если этот порядок не определен законом;
- 3) источники финансирования новых автономных функций, если такие определены законом;
- 4) законопроекты и проекты правил Кабинета министров, если эти проекты связаны с деятельностью самоуправлений;
- 5) другие вопросы взаимного интереса перед новым бюджетным годом.

Основные элементы регулярно проводимой процедуры переговоров сводятся к следующему:

- Каждый год до 1.марта ЛАМРС подает министерствам и Министру Регионального развития и Самоуправлений (впредь – Ответственному министру) список должностных лиц уполномоченных вести переговоры.
- До 1.апреля министерства договариваются с ЛАМРС о рассматриваемых вопросах и терминах их рассмотрения.
- До 1.августа происходят переговоры между ЛАМРС и отраслевыми министерствами.
- Техническое обеспечение переговоров обеспечивает министерство.
- Результаты переговоров с каждым министерством оформляются в форме протокола. Отраслевое министерство перед подписанием протокола согласовывает его с Министерством Финансов, Министерством Юстиции и с Министром Регионального

развития и Самоуправлений.

- До 10.августа подписанные протоколы вручаются Ответственному министру, а их копия Министру финансов.
- До 1.сентября подготавливается протокол между Министерством Финансов и ЛАМРС, в котором включены основные вопросы из всех отраслевых протоколов относительно бюджета.
- Окончательная редакция после рассмотрения на Думе ЛАМРС и в Кабинете министров, подписывается Президентом министров и Председателем ЛАМРС и представляется в парламент вместе с законопроектом государственного бюджета на следующий год.

## 1.3. Определение политики ЛАМРС.

### *Резолюции съездов.*

Политику разрабатывает и предлагает администрация ЛАМРС. Но эта политика должна быть одобрена и поправлена членами ассоциации. Стратегические вопросы выносятся на обсуждение в съездах ЛАМРС. Основная форма документов на съезде это резолюции по вопросам публичной политики, касающимся самоуправлений. Обычно резолюции принимаются в концентрированном виде и излагают основные положения в конкретной политике.

После принятия на съезде, резолюция публикуется в журнале ЛАМРС «Логс» и рассылается министерствам и парламентским комиссиям. Если задачи резолюции не выполнены, она используется несколько лет (до трех- четырех лет). Через несколько съездов основные положения в каждой отрасли пересматриваются в соответствии с политическими и экономическими взглядами членов ЛАМРС.

На пример резолюция 18.съезда ЛАМРС о законопроекте «Закон об Административных территориях и населенных местах». Актуальность резолюции была вызвана тем, что незадолго до конгресса в парламенте появился законопроект об административных территориях, который содержал ряд неожиданных свойств. Он был предназначен для замены существующего во время территориальной реформы закона. Несколько положений противоречило существующей правовой практике и нарушало ранее достигнутые при участии ЛАМРС соглашения.

Во первых, было предложено и после реформы продолжать временно установленный порядок, что решения об изменении границ самоуправлений, их объединении или разделении принимает правительство, а не парламент. Это явно противоречило принципу самоуправления, но вполне совпадало с правовой доктриной, развитой в «Закона устройства государственного правления». Решительная реакция съезда могла противостоять еще одному повороту к централизации.

Во вторых, министерство придумало своеобразный способ, как «обыграть» самоуправления, подавшие апелляцию в Конституционный суд. Так как доводы за признание незаконными принятые Кабинетом министров правил о новом административно территориальном делении были очень сильными, министерство придумало отменить эти правила до суда. Для этого следовало приостановить действие «Закона административно территориальной реформы». Одновременно с отменой закона недействительными стали и правила, принятые на основании этого закона. Конституционному суду нечего было бы отменять. Он мог бы по замыслу правительства отменить правила на время их действия, но за это время можно принять другое или очень похожее деление, которое Конституционный суд бы к выборам уже не успел бы отменить!

Ассоциация самоуправлений, мнения членов которой по поводу реформы разделяются, не имеет морального права выступать против реформы. Но она должна указать правительству на необходимость честной игры.

Совершенно некорректным казался перенос двух третьей правовых норм из «Закона административно территориальной реформы» в переходные правила нового законопроекта.

Принятие резолюции съездом существенно усилило позицию ЛАМРС на парламентской комиссии летом и осенью 2008 года. В частности, удалось добиться, что после реформы изменения о территориальном делении каждый раз будет принимать парламент.

#### ***Основные направления развития самоуправлений.***

Другой способ создания основы для формирования позиций сотрудниками ЛАМРС, это принятие программного документа называющегося «Основные направления». Фактически это долгосрочная стратегия.

Скоро после введения регулярной системы переговоров с правительством возникла необходимость, в каком-то программном документе. Чаще всего в ежедневных общениях с парламентом и правительством ЛАМРС представляется советниками из администрации. Эти советники должны быть весьма компетентными, поскольку они должны хорошо ориентироваться в актуальных вопросах и законодательстве нескольких министерств. Тем не менее, они не столько эксперты, сколько представители, говорящие от имени политиков.

В принципе они должны представлять политиков и тогда, когда эти политики не правы. (Их задача – снабжать политиков объективной информацией, готовя их к принятию решений.)

При выработке конкретной позиции не всегда остается время для широких консультаций. Тем более, некогда созвать съезд для выработки компромиссного решения. Далеко не по всем вопросам заранее принята резолюция предыдущего конгресса. Поэтому хорошо иметь программный документ, позволяющий находить позицию ЛАМРС оперативно, в необходимые сроки.

Первые Основные направления были приняты на 5.съезде в 1995. году. Этот текст был взят за основу и при всех последующих изменениях. Они проходят через демократическую процедуру – предполагаемые редакции обсуждаются до конгресса в постоянных комитетах и рабочих группах, перед конгрессом возможные изменения обсуждаются на заседаниях думы, в конгрессе можно на голосование предложить улучшенные редакции.

В то же время, сравнивая различные разделы можно найти непоследовательности и различный идеологический подход к различным вопросам. Это связано с многообразием идей и ценностей среди членов ЛАМРС. Тем не менее, этот документ можно использовать как базу построения позиций в промежутках между съездами ЛАМРС.

Рассмотрим пример раздела VIII. Региональное развитие. В этом разделе всего три образца, компактно излагающие основные позиции:

*«Добиться равновесия между соблюдением ЕС, национальных,*

*региональных и местных приоритетов в планах развития всех масштабов и в практическом их осуществлении.*

*Добиться, чтобы планирование и руководство развитием по отраслевому принципу было заменено на планирование и руководство по региональному принципу.*

*Добиться образования региональных самоуправлений, выбираемых на прямых выборах.»*

Если рассматривается, например, правила Кабинета министров об администрации структурных фондов Европейского союза (ЕС), то советник ЛАМРС, опираясь на Основные направления, имеет основание для:

- предложения комплексно с данным вопросом рассматривать финансируемые национальных и региональных приоритетов;
- предложения установить квоты для минимального финансирования приоритетов, не подлежащих поддержки со стороны ЕС;
- установления квот для ЕС фондам по регионам;
- предложения ускорить проведения выборов региональных самоуправлений и возложения на них компетенции по освоению ЕС фондов.

Заметим, что все вышеупомянутые предложения крайне различаются от проводимой государством политики. Но опираясь на программный документ можно смело выдвигать существенные предложения по улучшению национальной политики, не дожидаясь специальной резолюции конгресса по этому вопросу.

Основные направления содержат конкретные рекомендации и по более частным вопросам. Например, способствовать образованию и культуре предложено «способствовать интеграцию в школах общего образования детей с нарушением здоровья и способностей к передвижению». Это достаточный мандат, чтобы советник ЛАМРС готовил предложения по активному внедрению такой политики.

#### ***Роль Думы, Правления, комитетов.***

В промежутках между съездами основной политической орган ассоциации это Дума. В последние годы она созывается в среднем раз

в три месяца, что не исключает созыва чрезвычайных заседаний по необходимости.

Обычно на думу выдвигаются два типа вопроса:

- 1) наиболее актуальные вопросы из политической или экономической повестки дня;
- 2) внутренние вопросы, которые согласно уставу решаются на таком уровне.

На заседания думы часто приглашаются министры, в том числе Председатель Кабинета министров, чтобы можно было вести полноценный политический диалог с политически ответственными должностными лицами.

Министры, в свою очередь, на этих заседаниях иногда просят поддержки самоуправлений по экономически или социально чувствительным вопросам. При рассмотрении в парламентских комиссиях правительству выгодно получить поддержку самоуправлений.

Вопросы, выдвигаемые на Думу обычно готовятся на специализированных рабочих группах (иногда), постоянных комитетах (почти всегда) и на заседаниях правления.

Правление больше административный орган, но ввиду своего статуса (туда входят все заместители председателя и все председатели комитетов, а также представители регионов) на правление всегда обсуждаются политически наиболее чувствительные вопросы.

Комиссия обычно смотрит актуальную отраслевую или финансовую политику во всех деталях, приглашая специалистов и представителей высшего руководства министерств.

В работе постоянного комитета важно учесть два обстоятельства:

- Возможное различие между позицией председателя совета и политика, интересующегося развитием «своей» отрасли. Нередко депутат – учитель школы безусловно считает, что больше ресурсов школе это хорошо. Председатель совета должен видеть все поле игры и он знает, что нужно сбалансировать различные приоритеты с учетом вместе взятых ресурсов.
- Возможное различие между позицией работника самоуправления

и политика. Работники часто надеются, что более подробное регулирование законами и правилами кабинета министров принесут больше ресурсов в их область. Политики самоуправлений замечают, что слишком подробное регулирование отрицательно сказывается на уровне услуг. Уменьшение степени свободы мешает рациональному использованию существующих ресурсов.

На комиссиях решения редко принимаются большинством. Предпочтительнее построить консенсус. Но если голосование происходит, то внутренний регламент ЛАМРС определяет, что по крайней мере 2/3 голосующих должны быть политики. В этом смысле голос специалистов в комитетах более совещательный, чем решающий.

## **2. Политическая и административная структура.**

### **2.1. Общее описание политической системы.**

Латвийская ассоциация местных и региональных самоуправлений действует от имени своих членов – самоуправлений. Высшая политическая институция это конгресс, на котором все самоуправления, кроме Риги, имеют по одному голосу.

Во время учреждения ЛАМРС Рига имела 7 самоуправлений (3 района, 3 предместья и город целиком), каждое самоуправление тогда действовало по закону о городском самоуправлении, а функции между собой эти семь самоуправлений разделили самостоятельно. После централизации Риги за столицей, которая имеет 7 раз больше жителей, чем следующее по числу жителей самоуправление, эти семь голосов на конгрессе были сохранены.

Конгресс на прямых выборах выбирает председателя и утверждает заместителей председателя, которые избираются на заседаниях групп самоуправлений по 2 видам. Обычно во время заседания конгресса делается перерыв, во время которого каждая группа на собрании избирает заместителя председателя от муниципалитетов и от республиканских городов.

Если появляются сомнения, что большинство группы не поддерживает какой либо проект решения, то заместитель председателя может попросить перерыв и проверить, так ли это. Если действительно

более половины группы проект не поддерживают, то соответствующий заместитель председателя может наложить вето.

Кроме Конгресса основными политическими институциями ассоциации являются:

- Дума;
- Правление;
- Ревизионная комиссия;
- 5 постоянных комитетов.

Характер политического представительства имеется также в Комитете Регионов ЕС (Дума выдвигает 7 членов комитета и 7 заместителей); в Конгрессе Местных и Региональных Властей Европы Совета Европы (Дума выдвигает 3 членов и 3 заместителей), а также представителей ЛАМРС для переговоров с министерствами (списки утверждаются Думой).

Дума состоит из 124 членов (118 +6).

Оперативно ассоциацией руководит председатель при помощи правления. Наиболее важные вопросы оперативного руководства выносятся на голосование правления. Правление подготавливает проекты решений Думы.

Ревизионная комиссия - это политически ответственная контролирующая институция. Ежегодно в ассоциации и ее предприятиях производится также частный финансовый аудит.

Техническое, информативное и юридическое обеспечение, подготовку принимаемых документов и лоббирование интересов ассоциации обеспечивает администрация ЛАМРС, работающая под непосредственным руководством председателя ЛАМРС.

### **3.2. Постоянные комитеты.**

#### ***Комитет бюджета и финансов.***

Этот комитет работает по разработке политики самоуправлений и

защите общих интересов по ряду основных направлений:

- Переговоры с Министерством Финансов.
- Гарантии подоходного налога.
- Расчет финансирования для новых функций.
- Расчет налога на недвижимость.
- Инвестиционные программы.
- Программирование ЕС бюджета.
- Другие международные финансовые инструменты.

#### ***Комитет образования и культуры.***

Этот комитет работает по разработке политики самоуправлений и защите общих интересов по ряду основных направлений:

- Образование.
- Культура.
- Спорт.
- Детские права.
- Равенство возможностей. Содействие развитию гражданского общества.

#### ***Технический комитет.***

Этот комитет работает по разработке политики самоуправлений и защите общих интересов по ряду основных направлений:

- Автодороги и улицы.
- Перевозка пассажиров.
- Жилищный вопрос.
- Строительство.
- Регуляторы самоуправлений.
- Энергетика.
- Хозяйствование непроизводственными отходами.
- Информатика.

#### ***Комитет регионального развития и сотрудничества.***

Этот комитет работает по разработке политики самоуправлений и защите общих интересов по ряду основных направлений:

- Защита среды.
- Планирование социально экономического развития.
- Региональное развитие.
- Планирование территории.
- Место самоуправлений в Конституции.
- Административно территориальная реформа.

- Сотрудничество.
- Другие вопросы.

#### ***Комитет здоровья и социальных вопросов.***

Этот комитет работает по разработке политики самоуправлений и защите общих интересов по трем основным направлениям, которые совместно представляют более трети государственного бюджета и значительную часть финансов и собственности самоуправлений:

- Социальные вопросы.
- Борьба против бюрократизации.
- Социальные службы.
- Дома для престарелых и альтернативные формы ухода за престарелыми.
- Детские дома и альтернативные формы к ним.
- Выплата пособий.
- Здравоохранение.
- Семейные врачи. Созданная в Латвии система семейных врачей в значительной части поддерживается самоуправлениями.
- Профилактика и здоровый образ жизни. Государственные институции в этой области широко сотрудничают с самоуправлениями.
- Содержание больниц.
- Занятость.

#### ***Поддержка других направлений лоббирования интересов самоуправлений.***

Системой постоянных комитетов не охвачены активности по отношению к некоторым министерствам. Во первых, это дела относящиеся к министерству Юстиции и Государственной канцелярии, а также к Юридической комиссии Саэйма.

Эту работу координирует советник председателя по юридическим вопросам. Каждый год создается группа переговоров с министерством Юстиции, на которой обговариваются актуальные вопросы и результат фиксируется протоколом.

Во вторых, это дела, относящиеся к министерству Иностранных дел. Эти вопросы координируются Отделом внешних связей. ЛАМРС участвует в ряде международных проектов, в том числе по сотрудничеству и развитию.



В третьих, это участие в определении национальных позиций в ЕС. Эту работу координирует Генеральный секретарь ЛАМРС.

### **3.3. Общее описание административной структуры.**

Руководителем администрации является Председатель ЛАМРС. Функционирование администрации в первую очередь зависит от высококвалифицированных советников. Эти советники по своим возможностям и компетенции должны быть не хуже чиновников государственной администрации самого высокого ранга, ибо они должны обеспечить переговоры с несколькими министерствами, не отставая по компетенции.

Кроме того, они должны разбираться в политике самоуправлений и вести диалог с председателями дум и советов, а также со специалистами из исполнительных структур самоуправлений.

Советники должны быть способны самостоятельно отстаивать позицию ЛАМРС в Кабинете министров, на парламентских комиссиях, отвечать на вопросы журналистов и выступать в средствах массовой информации. В странах западной демократии таких работников обычно называют политическими советниками.

Процесс комплектации специалистов такого уровня требует времени и ресурсов, постоянно нужно думать о пополнении, ибо часть работников такого уровня могут пойти (возвратится) в политику, часть уйти на самые высокие правительственные должности.

Тем не менее, ЛАМРС не может выполнить свои задачи за счет числа работников низкой квалификации. При существующих ресурсах выбранный способ практически единственно возможный.

Генеральный секретарь не является руководителем администрации, но отвечает за несколько важных секторов – внешние связи, представительство в Брюсселе, региональное развитие.

В организации работ сбалансирована горизонтальная координация и сотрудничество с прямым вертикальным подчинением председателю. В зависимости от значимости вопроса и ресурса времени совещательный

стиль руководства чередуется с административным.

Основная философия организации – клиент всегда прав. И всегда и каждый должен знать, что клиентами являются политики самоуправлений.

В работе ЛАМРС большое внимание уделяется отношениям с масс-медиами, с неправительственными организациями. Каждый советник имеет широкие полномочия самостоятельно участвовать во всех активностях такого рода. Но он должен учитывать, что по его позиции будут судить обо всей организации. Поэтому много внимания уделяется коллективному обсуждению позиций и вовлечению политиков.

Одна из обязанностей ЛАМРС – максимально информировать членов и способствовать их вовлечению.

С 1995 года регулярно, раз в месяц издается журнал ЛАМРС «Логс». С 1998 года регулярно раз в неделю издается информационный бюллетень об активностях ЛАМРС. В последние годы он распространяется в электронном виде со многими приложениями и доступен в каждом самоуправлении Латвии.

При ассоциации существует также консультационный центр. ЛАМРС имеет доли в Центре Обучения самоуправлений.

### III Иммиграционная политика Европейского Союза

#### 1. Иммиграционная политика.

Все государства - члены Европейского союза (ЕС) затронуты потоком мигрантов. Они согласились развить общую политику иммиграции на уровне ЕС. До сих пор Европейская Комиссия сделала несколько предложений о развитии этой политики и разработала законодательство ЕС по отдельным вопросам. К сожалению, до сих пор ЕС не выработал единой политики в отношении мигрантов, их прав и обязанностей. Главная цель состоит в том, чтобы лучше управлять потокам мигрантов с координированным подходом, который принимает во внимание экономическую и демографическую ситуацию в ЕС.

*«Миграционная политика означает усилия со стороны государства, направленные на регулирование и контроль над въездом на территорию страны и создание условий для проживания лиц, стремящихся устроиться на постоянное проживание, временную работу или получить политическое убежище» (Фримен, 1992.г).*

Можно выделить два компонента:

1. ДОПУСК (политика контроля над иммиграцией).
2. ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА (политика, которая направлена на работу с уже допущенными иностранцами) (Хаммар, 1985.г).

Иммиграционной политики включает различные аспекты:

1. Допуск и разрешение на краткосрочное пребывание.
2. Пребывание в течение среднего срока и допуск на рынок труда.
3. Разрешение на проживание.
4. Натурализация.

Иммиграционная политика это попытка систематизации компонентов:

1. Условия для въезда/выезда и требования при получении виз.
2. Допуск на территорию страны политика въезда/выезда.
3. Внутренняя политика в сфере миграции (нелегальные потоки).
4. Доступ и проведение политики на рынке труда.
5. Политика временного/постоянного проживания.
6. Политика в сфере натурализации. □

#### 2. Развитие иммиграционной политики и законодательство в

## ЕС.

Законодательство ЕС делится:

1. Первичное законодательство - состоит из договоров создания; соглашений, которые дополняют эти договоры, и документов, касающихся приёма новых членов.
2. Вторичное законодательство - что законодательство должно быть разработано на основе первичного законодательства:
  - регламенты (правила) - являются непосредственно обязательными для государств-членов ЕС,
  - директивы - законодательство, направленное на гармонизацию и координацию национальных законодательств,
  - решения - законодательство, которое используется, чтобы урегулировать конкретные отношения. Решения, обязательные для тех, кому они адресованы,
  - рекомендации - не обязательны, но, когда государство действует обратным образом, это не является «хорошим тоном».

Основу иммиграционной политики ЕС положило принятие **Договора об учреждении Европейского Сообщества** и далее укрепило принятие изменений - Амстердамский договор (консолидированная версия, раздел IV статья 63). В договоре положения о визах, убежище, иммиграции и другие вопросы, связанные с политикой свободного передвижения людей (1.приложение).

В 1985 году Франция, Германия, Бельгия, Люксембург и Нидерланды приняли решение об упрощении внутренних границ. Данная территория вошла в историю как «Шенгенская территория». Соглашение вступило в силу в 1995. году, а Амстердамский договор (1997.г.) предоставил Шенгенскому соглашению силу законодательства ЕС. Присоединились все «старые» страны-члены ЕС, за исключением Великобритании, Ирландии и Дании. Эти страны участвуют с ограничениями. Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн тоже присоединились Шенгенскому соглашению. Обязательный характер соглашения для новых стран ЕС, вступивших после 2004.года.

Последствия для стран, не являющихся членами ЕС и участниками Шенгенского соглашения:

1. Положительные: находясь в Шенгенской зоне, все люди также свободно передвигаются, как и граждане стран Шенгенской зоны.

2. Отрицательные: визовое ограничение на въезд в Шенгенскую зону, которое связано с усложнением процедуры выдачи виз и их удорожанием.

Законодательные органы ЕС постоянно работают над созданием общей политики в области иммиграции.

### 2.1. Решения Европейского Совета.

В 1998.году Европейский Совет акцентировал о необходимости глобальных решений в отношении временной защиты и системы европейской солидарности.

#### 2.1.1. Венский Европейский Совет 11/12 декабря 1998.года (§ 85).

«В области предоставления убежища и миграции Европейский Совет напоминает о необходимости глобальных решений в отношении временной защиты и системы европейской солидарности. Это настоятельно призывает Совет продолжать свою работу над вопросами временной защиты, Европейской солидарности, Евродака, правил в отношении граждан третьих стран и общей стратегии миграции. В этом контексте Европейский Совет приветствует решение Совета о создании Рабочей группы высокого уровня по вопросам убежища и миграции».

#### 2.1.2. Тампере Европейский Совет 15/16.октября 1999.года (§А Общая политика ЕС по вопросам убежища и иммиграции).

В 1999.году в Тампере (Финляндии) лидеры ЕС в Европейском Совете договорились о принципах общей политики иммиграции ЕС (Программа Тампере). Совет указал о необходимости общеевропейской системы предоставления убежища, основанного на полном и всестороннем применении Женевской конвенции. Европейский Совет призвал Совет оперативно завершить работу над системой для идентификации лиц, ищущих убежище (Евродак).

Результат- принятие Регламента Совета № 2725/2000 от 11.декабря 2000.года о создании системы «Евродак» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Дублинской конвенции.

Европейский Совет также призвал об необходимость сближения

национальных законодательств об условиях приема и пребывания граждан третьих стран, основанных на общей оценке экономической и демографической динамики в рамках Союза, а также ситуации в странах происхождения.

Европейский Совет согласовал основные принципы, необходимые для иммиграционной политики ЕС:

1. Политика должна быть основана на комплексном подходе к управлению миграционными потоками таким образом, чтобы найти баланс между гуманитарным и экономическим подходом;
2. Политика должна обеспечить справедливое обращение с гражданами третьих стран, проживающие на законных основаниях на территории государств-членов. Политика интеграции должна быть более энергичной и направлена на предоставление прав и обязанностей иммигрантов, сопоставимыми с гражданами ЕС.
3. Ключевым элементом политики должно быть развитие партнерских отношений со странами происхождения иммигрантов.

#### **2.1.3. Лакене Европейский Совет 14/15.декабря 2001.года (§ 38-41 Реальная (истинная) политика ЕС по вопросам убежища и иммиграции).**

Европейский Совет указал, что, несмотря на некоторые достижения, такие, как Европейский фонд помощи беженцам, Евродак регулированию и Директива о временной защите, прогресс был медленным и менее существенным, чем ожидалось. Поэтому необходим новый подход. Европейский Совет согласился опять принять единую политику по вопросам убежища и иммиграции.

Истинная общая политика убежища и иммиграции предлагала создание следующих документов:

1. Политики интеграция в отношении миграционных потоков во внешней политике Европейского Союза.
2. Развитие Европейской системы обмена информацией по вопросам убежища, миграции и стран происхождения; осуществление Евродак и правил в целях более эффективного применения Дублинской конвенции, с быстрыми и эффективными процедурами;
3. Создание единых стандартов по процедурам убежища, приема

и воссоединения семей. Эти стандарты должны учитывать необходимость предоставления помощи для просителей убежища;

4. Создание специальных программ по борьбе с дискриминацией и расизмом.

#### **2.1.4. Салоники Европейский Совет 19/20.июня 2003.года (§ 24-27 Убежище).**

В 2003 году Европейский Совет вновь заявил о своей решимости создать общеевропейскую систему предоставления убежища, как это было предложено в октябре 1999 года в Тампере. Совет указал, что важно принять **Директиву** о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран и лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержания предоставляемой защиты (принята 29 апреля 2004 - 2004/83/ЕС) и Предложение по **Директиве** Совета о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца (принята 1 декабря 2005 - 2005/85/ЕС).

#### **2.1.5. Брюссель Европейский совет 4/5.ноября 2004.года.**

Подход, согласованный в Тампере в 1999.году был подтвержден в 2004.году с принятием программы Гааги, которая установила цели для того, чтобы усилить свободу, безопасность и правосудие в ЕС в течение периода 2005. - 2010.года.

Безопасность стран Европейского Союза приобрело новую актуальность, особенно в свете террористических нападений на Соединенные Штаты 11.сентября 2001.года и в Мадриде 11.марта 2004. года. Граждане Европы ожидали, что Европейский Союз, гарантируя при этом соблюдение основных прав и свобод, примет более эффективные совместные подходы к трансграничным проблемам, как нелегальная миграция и незаконный оборот и контрабанда людей, а также борьбой с терроризмом и организованной преступностью. Пять лет спустя после заседания Европейского Совета в Тампере, на котором была согласована программа, которая заложила основу для важных достижений в области свободы, безопасности и правосудия, настало время для принятия новой программы, с тем, чтобы Союз строить на этих достижениях и эффективного решения новых задач, с которыми он столкнется. С этой

целью Европейский Совет принял новую многолетнюю программу (Гагская программа).

Цель этой программы - создать Европу местом свободы, безопасности и правосудия.

Гагская программа основана на четырех определенных ориентирах:

- укрепление свободы,
- укрепление безопасности,
- укрепление справедливости,
- внешние отношения.

Задачи Гагской программы: усилить совместные возможности ЕС и его государств-членов в обеспечении основных прав, минимальных процедурных стандартов и доступа к юридической защите; предоставления защиты в соответствии с Женевской конвенцией и другими международными договорами; регулирования потоков миграции и контроль внешних границ ЕС.

Главные вопросы: иммиграция и предоставление убежища наряду с предотвращением терроризма.

Лидеры ЕС договорились использовать квалифицированное большинство в принятии решений в области убежища, миграции и по вопросам пограничного контроля. Легальная иммиграция остается при условии единогласного решения.

#### ***2.1.6. План действия 2005.-2010.года Совета и Комиссии для реализации Гагской программы по укреплению свободы, безопасности и правосудия в Европейском Союзе – 10.июня 2005.***

В плане действия определены 10 ключевых областей, требующих безотлагательные действия:

1. Основные права и гражданство.
2. Борьба с терроризмом.
3. Управление миграцией.
4. Внутренние границы, внешние границы и визы: дальнейшее развитие комплексного управления внешними границами и единой визовой политики, учитывая обеспечение свободного

передвижения людей.

5. Общее пространство убежища: создать общее пространство убежища с учетом гуманитарных традиций и международных обязательств Союза, и эффективности согласованных процедур.
6. Интеграция: положительное влияние миграции на общество и экономику ЕС.
7. Конфиденциальность и безопасность обмена информацией.
8. Борьба с организованной преступностью.
9. Гражданское и уголовное правосудие.
10. Свобода, безопасность и правосудие: разделение ответственности и солидарности.

#### ***2.1.7. Брюссель Европейский Совет 15/16.октября 2008.года (Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища).***

Европейский Совет принял Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища, который выражает приверженность ЕС и его государств-членов к проведению справедливой, эффективной и последовательной политики в решении проблем и возможностей, которые предоставляет иммиграция. Пакт является основой для Союза и его государств-членов, работая над вопросами иммиграции и предоставления убежища, руководствуясь духом солидарности между государствами-членами и сотрудничая с третьими странами. Эта общая политика должна быть основана на надлежащем управлении миграционными потоками в интересах не только принимающих стран, но также и стран происхождения и самих мигрантов.

«Европа отныне имеет реальную миграционную политику», — сказал президент Франции Н.Саркози на итоговой пресс-конференции после принятия Пакта.

Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища не является юридически обязывающим документом, он закрепляет ряд политических договоренностей государств ЕС, в частности, по поддержке привлечения высококвалифицированных специалистов из третьих стран, борьбе с нелегальной иммиграцией, усилению мер пограничного контроля и координации политики по предоставлению убежища.

Основные принципы, изложенные в Пакте, стали основой

Стокгольмской программы.

### **2.1.8. Брюссель Европейский Совет 10/11.декабря 2009.года (Стокгольмская программа).**

10 июня 2009 года Европейская Комиссия приняла два сообщения по вопросам правосудия и внутренних дел в последние годы, и излагала приоритеты в будущем. Стокгольмская программа продолжит Гаагскую программу и позволит заложить дальнейшую основу для действий ЕС по вопросам гражданства, справедливость, безопасность, убежища и иммиграции в следующие пять лет 2010. - 2014.

Европейский Совет считает, что приоритетная задача будет заключаться в обеспечении уважения основных прав и свобод человека и обеспечение безопасности в Европе.

Приоритеты Стокгольмской программы:

1. Поощрение гражданства и основных прав: «Европейское гражданство должно стать ощутимой реальностью. Расширение Шенгенской зоны должно быть продолжено».
2. Европа - право и правосудие: «Приоритетное внимание должно быть уделено механизмам, облегчающим доступ к правосудию, чтобы люди могли отстаивать свои права по всему Союзу».
3. Европа, которая защищает: внутренняя стратегия безопасности должна быть разработана в целях дальнейшего повышения уровня безопасности в Союзе и, следовательно, защиты жизни и безопасности граждан европейских стран и борьбе с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами».
4. Европа - ответственность, солидарность и партнёрство в области миграции и убежища: «Разработка перспективной и всеобъемлющей европейской миграционной политики, основанной на солидарность и ответственность, остается ключевой стратегической задачей для Европейского Союза. Рационально управляемая миграция может быть выгодной для всех заинтересованных сторон. Европейский пакт об иммиграции и убежище представляет собой четкую основу для дальнейшего развития в этой области. Европа нуждается в эластичной политике, реагирующей на приоритеты и потребности государств-членов и позволяющей мигрантам в полной мере использовать

их потенциал. Цель создания общей системы предоставления убежища в 2012.году остается и людям, нуждающимся в защите, должно быть обеспечен доступ к юридической безопасности и эффективным процедурам в предоставлении убежища».

5. Роль Европы в глобальном мире - внешние размеры: «Внешний аспект свободы, безопасности и правосудия имеет решающее значение для успешной реализации целей этой программы. Европейский Совет предлагает Комиссии представить план действий по осуществлению Стокгольмской программы, который будет принят в июне 2010.года».

Всё законодательство (ACQUIS) ЕС в сфере иммиграции и убежища можно найти на сайте:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/jha\\_acquis\\_1009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf)

### **2.1.9. Главные регламенты и директивы.**

**Убежище:**

1. Регламент (ЕС) № 1905/2006 Европейского парламента и Совета от 18 декабря 2006 года о создании финансового инструмента для развития сотрудничества (OJ L 378, 27.12.2006, р. 41)- тематическая программа по сотрудничеству с третьими странами в области иммиграции и убежища (статья 16).
2. Директива Совета [2005/85/EC](#) от 1.декабря 2005. г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца (OJ L 326, 13.12.2005, р. 13).
3. Директива Совета 2004/83/EC от 29.апреля 2004. г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты (OJ L 304, 30.09.2004, р. 12).
4. Регламент Комиссии (ЕС) № 1560/2003 от 2.сентября 2003, правила применения Регламента Совета (ЕС) № 343/2003, (OJ L 222, 05.09.2003, р. 1);
5. Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18.февраля 2003 г., устанавливающий критерии и механизмы определения ответственности государств-членов за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в любом из государств-членов

- гражданами третьих стран (OJ 2003 L 50/1, 25.02.2003, p. 1).
6. Директива Совета 2003/9/ЕС от 27.января 2003 г., определяющая минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища (OJ L 31, 06.02.2003, p. 18).
  7. Директива Совета 2001/55/ЕС от 20.июля 2001 г., о минимальных нормах при предоставлении временной защиты перемещенным лицам при массовом их наплыве и уравнивании мер, поощряющих государства-члены к совместным усилиям при приеме таких лиц и ответе за последствия таких действий (OJ L 212, 07.08.2001, p. 12).

### **Иммиграция:**

1. [Директива 2009/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 г. об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран](#) (OJ L 168, 30.06.2009, с. 24).
2. Директива 2009/50/ЕС Совета от 25.мая 2009. г. об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы (OJ L 155, 18.06.2009, с. 17).
3. Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008.г. об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран (OJ L 348, 24.12.2008, с. 98).
4. Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11.июля 2007.года, о статистике Сообщества в отношении миграции и международной защиты и отмены Регламента Совета (ЕС) № 311/76 о сборе статистических данных по иностранным рабочим (OJ L 199, 31.07.2007., с. 23).
5. Директива 2005/71/ЕС Совета от 12.октября 2005.г. об особой процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований (JO L 289, 03.11.2005, с. 15).
6. Директива 2004/114/ЕС Совета от 13.декабря 2004. г. об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности (OJ L 375, 23.12.2004, с. 12).
7. Директива 2004/38/ЕС относительно прав свободного передвижения и проживания граждан ЕС и их членов семьи на

- территории стран-членов ЕС (OJ L 158, 30.04.2004., с. 77).
8. Директива Совета 2003/109/ЕС от 25.ноября 2003.года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе (OJ L 16, 23.01.2004., с. 44);
  9. Директива Совета 2003/86/ЕС от 22.сентября 2003. г. о праве семей на воссоединение (OJ L 251, 03.10.2003., с. 12).
  10. Регламент (ЕС) №1030/2002 Совета от 13.июня 2002. г. об установлении единообразного формата вида на жительство для граждан третьих стран (OJ L 157, 15.06.2002., с. 1).

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что Европейский Союз добился большого прогресса в области иммиграции, убежища и прав человека, но все же еще нет единой политики. Надеюсь, что Стокгольмская программа и следующей план действия приблизит ЕС к принятию единой политики.

### **3. Европейская миграционная сеть.**

14.мая 2008.года Совет Европы принял решение №2008/381/ЕС, которым основал Европейскую миграционную сеть.

Европейская миграционная сеть (далее в тексте - ЕМС) это система обмена информации, с целью предоставить Европейскому Сообществу объективную и достоверную информацию по всем вопросам в области миграции и убежища, регулярно обрабатывая, анализируя и сохраняя информацию из стран-участниц ЕС.

Для достижения цели, ЕМС:

- собирает актуальные и достоверные сведения из различных источников и обменивается этими сведениями;
- анализирует вышеупомянутые сведения и информацию и предоставляет их в легкодоступной форме;
- сотрудничает с другими соответствующими структурами ЕС, помогает разработать показатели и критерии, в целях улучшения последовательности информации и помощи в разработке действий Сообщества, связанных с миграционной статистикой;
- подготавливает и публикует регулярные сообщения о состоянии в сфере миграции и убежища в Сообществе и странах-участницах;
- формирует и размещает в интернете систему обмена информацией, обеспечивающую доступ к соответствующим документам и

- публикациям в сфере миграции и убежища;
- увеличивает информированность о ЕМС, обеспечивая доступ к обобщённой информации и распространяя результаты работы ЕМС, за исключением случаев, когда информация является конфиденциальной;
  - координирует информацию и сотрудничает с другими соответствующими Европейскими и международными структурами.

ЕМС составляют назначенные контактные пункты стран-участниц и Европейская Комиссия. Чтобы способствовать деятельности ЕМС и обеспечить достижение её целей, в контактных пунктах стран работают не меньше 3 экспертов, имеющих опыт в сфере убежища и миграции, включая аспекты формирования политики, право и научных исследований.

#### **4. Миграционная политика в Латвии.**

В связи со свободной миграцией жителей на территории бывшего СССР, Латвия унаследовала более полмиллиона переселенцев и их потомков. Уже в конце 50-ых годов в некоторых больших городах Латвии (в Риге, Даугавпилсе, Резекне) число нелатышей превысило 50 процентов.

В конце 80-ых годов, с приходом третьей Атмоды возросло недовольство латвийского общества с быстро возрастающим притоком переселенцев, так как они предносили другие традиции, другую культуру, менталитет и языка. Жители Латвии начали ощущать необходимость в проведении конкретной миграционной политики Латвии, которая осуществляла бы контроль над процессами миграции в государстве.

Но урегулирование миграционных процессов Латвия смогла начать лишь после восстановления государственной независимости. Необходимо было создать государственный орган для решения миграционных вопросов, поэтому 19 апреля 1991 года указом Совета Министров Латвийской Республики № 108а был создан Департамент по делам миграции Совета Министров Латвийской Республики.

Были подготовлены и приняты первые нормативные акты регулирующие миграцию, а также были найдены и приняты на

работу люди, которым было поручено сформировать и осуществлять миграционную политику в Латвии.

В ноябре 1991 года миграционная служба начала работу в Елгаве, Даугавпилсе, Краславе, Тукумсе, Лиенае, Вентспилсе и Риге. 2 января 1992 года Департамент по делам миграции был включен в состав Министерства юстиции.

#### **4.1. Управление по делам гражданства и миграции.**

Указом № 14 Совета Министров Латвийской Республики от 14 января 1992 года Департамент по делам миграции был ликвидирован, а на его месте был основан Департамент гражданства и иммиграции.

11 декабря 1991 года Верховный Совет Латвийской Республики принял закон «О регистре жителей», согласно второй статье которого, «Департамент гражданства и иммиграции Министерства юстиции Латвийской Республики руководит созданием и использованием Регистра».

В конце двадцатого века системы регистрации жителей были созданы во многих странах мира, однако для Латвии это было чем-то новым и неизвестным. Ситуацию усложняло также и то, что пришлось регистрировать не только примерно 2,6 миллионов Латвийских жителей, но и в процессе регистрации отделить Латвийских граждан от персон, не являющихся гражданами этой страны, а также тех персон, к которым нельзя было применять закон «О регистре жителей». К тому же регистрацию необходимо было закончить до пятых выборов Сейма в 1993 году.

В 1992 году в силу вступил закон «О въезде и пребывании в Латвийской Республике иностранных граждан и лиц без гражданства», в феврале 1993 года вышел указ Совета Министров Латвийской Республики «О порядке выдачи виз для въезда и о контроле персон пересекающих границу в Латвийской Республике». 3 августа 1993 года решением Кабинета министров Департамент был передан в подчинение Министерства внутренних дел. В мае 1994 года Департамент перенял у Департамента полиции Министерства внутренних дел функции выдачи паспортов.

В 1996 году Департамент гражданства и иммиграции был переименован в Управление по делам гражданства и миграции (УДГМ).



Соответствии с первой статьей правил Кабинета министров № 7 от 7.января 2003.года «Статуты Управления по делам гражданства и миграции», Управление по делам гражданства и миграции реализует государственную политику в области миграции и убежища, утверждает правовой статус и ведёт учёт лиц в Латвийской Республике.

В апреле 1997.года был открыт современный, отвечающий современным требованиям Паспортный центр, и была начата централизованная выдача паспортов неграждан Латвии.

В январе 1998.года в составе управления был основан Центр по делам беженцев и был начат прием заявок на получение статуса беженца.

17.марта 2003.года открылся Департамент обслуживания иностранцев, который обеспечивает современное и качественное обслуживание жителей Латвии и иностранцев. В Департаменте рассматриваются вопросы, связанные с видом на жительство и визами: утверждение приглашений и вызовов для приглашения иностранцев в Латвию; прием и рассмотрение документов для выдачи виз и вида на жительство; выдача виз и вида на жительство; выдача рабочих разрешений; консультации.

Деятельность Управления по делам гражданства и миграции регламентируют многие законодательные акты Латвийской Республики и различные международные законодательные акты и правила, как:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также отдельные её протоколы.
2. Конвенция о статусе беженцев.
3. Конвенция от 19.июня 1990.года, вводящая в силу Шенгенское Соглашение от 14.июня 1985.года между Правительствами Стран Экономического Сообщества Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о Постепенной Отмене Контрольно-Пропускных Пунктов на Общих Границах.
1. Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18.февраля 2003.г., устанавливающий критерии и механизмы определения ответственности государств-членов за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в любом из государств-членов гражданами третьих стран.
2. Законодательные акты Европейского Сообщества, которые

регулируют вопросы миграции и убежища.

#### **Основное законодательство Латвии в сфере миграции:**

- Закон о гражданстве.
- Закон об иммиграции.
- Закон о Регистре населения.
- Закон о Регистре избирателей.
- Закон о репатриации.
- Закон о лицах без гражданства.
- Закон об убежище.
- Закон о статусе тех граждан бывшего СССР, у которых нет гражданства Латвии или другого государства.
- Закон о документах удостоверяющих личность.
- Закон о декларировании местожительства.
- О статусе постоянного жителя Европейского Сообщества в Латвийской Республике.

УДГМ уже с 2003.года в статусе наблюдателей регулярно присутствуют на встречах национальных контактных пунктов ЕМС. 25.октября 2005.года, на заседании Кабинета министров, УДГМ был утвержден Латвийским контактным пунктом ЕМС.

Главный плюс УДГМ от участия в этом проекте - это возможность получать актуальную, объективную и точную информацию обо всех аспектах миграции и убежища, и используя объединённую базу данных, осуществлять необходимые исследования (анализ).

#### **4.2. Беженцы в Латвии.**

Начиная с 1998.года, когда была начата процедура предоставления убежища, ходатайство о предоставлении убежища подали 254 лица.

Статус беженца в Латвийской Республике в целом присвоен 17 лицам, в том числе 12 взрослым и 5 несовершеннолетним. Один в 2004. году потерял статуса беженца, получив путём натурализации латвийское гражданство.

В 2008.году в Латвии подали ходатайство об убежище 51 лицо. (2007. году - 34). Одному беженцу был предоставлен альтернативный статус, 2 беженцам - статус беженца, в 21 случае было принято отрицательное

решение, 5 беженцев отозвали свои заявления, а 2 остались без рассмотрения. В 2008 году ходатайство об убежище подали лица: от африканских стран (3), Азии (18), из бывших советских республик (27), Кубы (2) и Турции (1).

В периоде с 2002.года до 2008.года альтернативный статус предоставлен 21 лицу - 4 из Беларуси, 7 из России, 7 из Сомали, 2 из Кубы, 1 из Палестины. 2004 году 5 лиц потеряло свой статус (они возвратились на родину).

После вступления в Европейский Союз 1.мая 2004.года, Латвии обязателен Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18.февраля 2003.года, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны (далее - Регламент «Дублина»).

Основная цель Регламента «Дублина» является обеспечение того, чтобы применение просителя убежища обрабатывалась только в одном из государств-членов ЕС, тем самым предотвращая случаи поиска убежища в нескольких странах ЕС, мошеннического использования процедуры предоставления убежища. Регламент «Дублина» устанавливает критерии, по которым члены рассматривают вопрос о конкретном применении убежища другого государства-члена.

2008.году Латвия получила 52 просьб из: Австрии (1), Эстонии (1), Италии (1), Норвегии (6), Литвы (7), Чехии (3), Дании (1), Словакии (3), Германии (4) и Швеции (25), рассмотреть ответственность Латвии в рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища. В 40 дел Латвия согласилось принять на себя ответственность за рассмотрение убежища применение, но 12 заявок было отклонено. Латвия направила только 1 просьбу взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища.

#### **4.3. Работа с эмигрантами.**

В соответствии с Конвенцией по правам человека и основных свобод, любое лицо, законно находящимся на территории любой станы, имеет право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства в этом территории. Каждый человек имеет право свободно покидать

любую страну, включая собственную.

Таким образом, правительство Латвии не может ограничить своих граждан, а также иностранцев использовать свое право свободно покидать страну.

С обретением независимости из Латвии эмигрировало от 100 000 до 150 000 жителей.

В Латвии данные о миграции собирает Центральное Бюро Статистики, сотрудничая с УДГМ.

По законодательству лицо, желающее эмигрировать на постоянное местожительство за границей, должно обратиться в посольство данного иммиграционного государства и получить разрешение на иммиграцию.

Компетентные органы иммиграционного государства могут востребовать информацию о том, что лицо уладило все отношения с Латвийской Республикой. Управление по делам гражданства и миграции принимает и рассматривает документы от лиц, которые желают эмигрировать и, если лицо выполнило все свои обязанности, выдает справку о выезде, которую по мере необходимости можно предъявить посольству конкретной страны. Соответственно делаются поправки в Регистре жителей.

К сожалению это не делают все выезжающие, а так же у нас нет объективных данных о тех, которые выезжают на неопределённое время.

По данным Центрального Бюро Статистики, в результате долгосрочной миграции, в 2008.году населения Латвии сократилось на 2542 людей (в 2007.году на 642 людей).

2008.году в Латвию переселились на жизнь 3465 людей (около 2,2% меньше по сравнению с 2007.годом) из 73 стран, но выехало на постоянное проживание в 90 стран 6007 людей (около 43,6% больше, чем в 2007.году). В 2008.году по сравнению с 2007.годом эмиграция жителей Латвии в Ирландию увеличилась в 6,5 раз, в Великобританию - в 1,7 раз, Германию - 1,4 раза, в Украину - в 1,2 раза. В 2008 году из всех эмигрантов: 59,2% граждане, 19,2% неграждане и 3,7% граждане других стран ЕС и 17,9% граждане остальных стран.

В 2008.году иммигранты в основном мужчины: 60,4% от всех иммигрантов, но большинство эмигрантов составляют женщины - 56,3%.

#### **4.3.1. Репатрианты.**

Согласно Закону о репатриации, репатриантами являются лица, которые добровольно переселяются на постоянное жительство в Латвию, если:

- они — граждане Латвии (зарегистрированы в Регистре жителей как граждане и получили паспорт гражданина Латвии);
- один из родителей, дедушек или бабушек является латышом или ливом; если лицо может подтвердить свое латышское или ливское происхождение документально.

Право въезда в Латвию вместе с репатриантом и его семьей имеют: супруг репатрианта, несовершеннолетние и находящиеся на иждивении (в том числе усыновленные) дети репатрианта и его супруга, родители репатрианта.

Отдел репатриации Управления по делам гражданства и миграции:

- принимает и рассматривает документы, принимает решение о присвоении статуса репатрианта;
- выдает и регистрирует постоянный вид на жительство для репатриантов и членов его семьи (граждан другого государства);
- предоставляет общую информацию о социальных правах и гарантиях репатрианта;
- принимает и рассматривает заявления репатриантов о предоставлении материальной или другой помощи.

Отдел репатриации не рассматривает вопросы гражданства, не решает вопросы по поводу медицинского обслуживания, а также вопросы, находящиеся в компетенции самоуправлений или других государственных учреждений. Отдел репатриации сотрудничает с этими учреждениями, таким образом содействуя адаптации и интеграции на территории конкретного самоуправления.

Статус репатрианта позволяет въезд семьи репатрианта без наложения таможенного налога и пошлины на вещи, принадлежащие семье. Репатриант, который не является гражданином Латвии, получит

вид на жительство — вклейку в паспорт, а гражданин Европейского Союза получит отдельный документ.

Если репатриант выехал из Латвии до 4.мая 1990.года, он имеет право получить материальное пособие и освобождение от таможенного налога на ввозимые вещи, предъявляя на таможне документ, подтверждающий статус репатрианта.

Государство гарантирует:

- оплату дорожных расходов, если репатриант подает документы в течение года после их выдачи (до 500 лат на одну персону);
- ежемесячное пособие в размере 90% от минимальной заработной платы в случае безработицы. Чтобы получить это пособие, репатриант в течение года после переселения на постоянное жительство в Латвию должен подать заявление в Управление и встать на учет в Государственном агентстве занятости как безработный. Пособие выплачивается на срок не больше шести месяцев, пока лицо является безработным.

Управление имеет право предоставить материальную помощь репатриантам в других случаях, связанных с адаптацией и интеграцией. Запрос рассматривается согласно заявлению, проверяются условия в указанном месте жительства.<sup>1</sup>

#### **Обязанности местных самоуправлений**

1. Местные самоуправления участвуют в процессе интеграции репатриантов, а так же, по просьбе Управления по делам гражданства и миграции, предоставляют информацию о возможности предоставить жилище,
2. Местные самоуправления должны оказывать жилищную помощь репатриантам в соответствии с законом «О помощи местных самоуправлений в решении жилищных вопросов».
3. Местные самоуправления законом порядке могут предоставить репатриантом в использовании землю для строительства жилого дома, если в административной территории есть свободный земельный участок.

С 1995. по 2008.года путем репатриации на постоянное жительство в Латвию переехало 5653 людей.

<sup>1</sup> Центральное Бюро Статистики. Источник: <http://www.csb.gov.lv/>

В 2008.году УДГМ рассмотрел 325 дел репатриационных лиц. Переехало в Латвию 100 репатриантов и 27 членов семьи, в общей сложности 127 людей. Большинство латвийских репатриантов вернулась из России (54), а также из Украины (19), США (11) и Беларуси (10). Материальная помощь: было выдано 482 пособия (на путевые расходы, пособие по безработице или языковые курсы) на общую сумму в латах 56 277.74.

#### **4.3.2. Эмигранты.**

Большинству латвийских жителей, выезжающих за рубеж, основная цель найти более высокооплачиваемую работу.

По данным Центрального Бюро Статистики почти три пятых (58,6%) жителей Латвии, которые в 2008 году отправились работать за границу, до их отъезда были заняты, один из четырех (23,6%) искал работу, а каждый седьмой (13,4%) - ученик или студент.<sup>2</sup>

По неофициальным данным, в 2009.году эмиграция увеличилась, связи с экономическим кризисом и уменьшением рабочих мест.

В глобальном мире отношения государства с диаспорой за рубежом является важной частью внешней, а также экономической политики. Министерство иностранных дел Латвии имеет важную роль в поддержке связей с латышской диаспорой за рубежом.

В 2004.году была принята **Программа поддержки Латышской диаспоры 2004. – 2009.год**. Цель программы - укрепление связи латышской диаспоры с Латвией. Главные задачи:

1. Проведение этнических, языковых, культурных и религиозных мероприятий для латышской диаспоры, с целью развития и сохранения идентичности и принадлежности к Латвии.
2. Доступность и обновление информации о латышской диаспоры.
3. Укрепление связи с диаспорой, и их обществами, ассоциациями и центрами.
4. Популяризация культуры, традиций и искусства Латвии в мире.
5. Межведомственное сотрудничество по поддержке латышской

<sup>2</sup> Репатриация. Управление по делам гражданства и миграции. Источник: <http://www.pmlp.gov.lv/ru/pakalpojumi/repatriacija.html>

диаспоры.

Улучшение знания латышского языка являлось одним из приоритетов программы.

В 2008.году было проведено исследование по интересам соотечественников, проживающих за рубежом, репатрироваться в Латвию, а также о существующих барьерах на пути репатриации и предложения по их предотвращению. Было опрошено 1003 респондента.

На вопрос, что у вас ассоциируется с Латвией и создаёт чувство принадлежности, респонденты ответили:<sup>3</sup>

друзья, члены семьи	84,9%
родина	63,2%
культура и история Латвии	54,3%
природа Латвии	52,1%
общество	18,6%
нет ощущения принадлежности	6,0%
развитие профессиональных навыков	4,7%

6,0% респондентов признали, что не чувствует себя каким-либо образом связанными с Латвией. Чаще всего они являются лица, родившиеся в Латвии, но сейчас живущие в Ирландии или Англии, и выехавшие после 2000 года, поэтому они в основном относятся к так называемым «экономическим мигрантом». Сильное чувство принадлежности к латышской культуре отмечается у респондентов в возрасте старше 40 лет и проживающих в Соединенных Штатах, Канаде или в России.

Связь с Латвией основным поддерживается по телефону, переписки или встреч с друзьями или родственниками, которые живут в Латвии - 88,9%. Чуть меньше 74,8% респондентов регулярно читают информацию о Латвии в прессе или в Интернете.

60,2% респондентов думали о репатриации, а 39,8% такой возможности еще не рассматривали или полностью исключают такую возможность. В краткосрочной перспективе (ближайшие 4 года) планируют переехать в Латвию до 16,4% респондентов (4,7% допускают возможность переехать уже в ближайшее время, а 11,7% - в следующие 2 - 4 года), в средней перспективе (5 - 10 лет) рассматривают 15,4% респондентов, однако в долгосрочной перспективе (после 10 лет) - 26,1%.

3 О тенденциях миграции населения в 2008.г. Центральное Бюро Статистики. Источник: [http://www.csb.gov.lv/csp/events/csp/events/?mode=arh&period=04.2009&cc\\_cat=471&id=9590](http://www.csb.gov.lv/csp/events/csp/events/?mode=arh&period=04.2009&cc_cat=471&id=9590)

В качестве основных предпосылок для латышей и лив живущих за рубежом, рассмотреть возможность вернуться на родину, указывается:

- экономическое развитие страны в целом (89,0%),
- улучшение системы здравоохранения (79,5%),
- изменения в политической среде и культуре (78,2%),
- повышение социальных гарантий, включая пособия и пенсии (77,9%),
- изменения в налоговой политике (71,3%);
- поддержка информацией, непосредственно связанной с вопросами репатриации (на оформление документов и бюрократическими процедурами) (62,5%);
- помощь в поиске рабочих мест (61,0%);
- разрешить двойное гражданство (57,2%).

Результаты исследования подтвердили необходимость постоянной поддержки связи с соотечественниками. Это будет содействовать репатриации. Для этого нужно:

1. Организовать совместное празднование государственных праздников и других торжественных мероприятий в местах проживания диаспор.
2. Предоставить необходимую поддержку для латвийских школ, детских садов и других официальных или неформальных учреждений образования за рубежом.
3. Регулярно организовать культурные мероприятия. □

Очень важно, чтобы была поддержка единой государственной программы по обучению латышского языка.

К сожалению, негативные последствия экономического кризиса в Латвии, не способствуют репатриации, а способствуют эмиграции.

#### 4.4. Политика миграции в Ирландии.

В 60 годы прошлого века большое количество жителей Ирландии выехала из страны в поисках лучшей жизни, работы. Основным это были молодые, мало образованные люди. После вступления Ирландии в ЕС и успешной государственной политики (особенно в сферы образования), многие люди возвратились обратно (в 2001 году 45% эмигрантов), а так же Ирландия стало страной, в которую в поисках работы отправляются многие жители Восточной Европы, в том числе и Латвии.

Ирландия, вступившая в Европейский Союз совсем недавно, в 90-х годах прошлого столетия, стала одним из примеров экономической выгоды от участия в Европейском сообществе и одновременно полигоном по отработке основных механизмов развития.

Одним из первых на рубеже XXI века это небольшое островное государство столкнулось с необходимостью массового привлечения иностранных трудовых ресурсов для насыщения потребностей растущей экономики. В 1995.-97. годах общая потребность в трудовых ресурсах составляла 50-60 тысяч человек в год на общее количество населения в 3.5 миллиона человек.

Одновременно, находясь под давлением иммиграционных норм ЕС, Ирландия ввела систему трудовых разрешений и рабочих виз для квалифицированного персонала. Такая система позволила вывести трудовую миграцию из-под контроля ЕС, поскольку разрешительные функции были частично переданы от иммиграционной службы в министерстве юстиции к министерству труда и занятости. Однако при формировании такой системы, при общей декларации защиты прав работника, рабочие мигранты из стран, не входящих в ЕС, оказались ограничены в базовых человеческих правах. Так, легальный статус рабочего мигранта с разрешением на работу целиком зависит от работодателя. Поскольку право пребывания в стране исходит не от работника, а от работодателя, это позволяет нанимателю широко манипулировать базовыми гуманитарными правами, как-то: право на работу, выбор места проживания, разрешения на общение с близкими и родственниками и т. д. Фактически спекулируя и запугивая работника депортацией, работодателю позволяет практически безраздельно распоряжаться работником-мигрантом.

Свступлением новых стран в ЕС Ирландия наряду с Великобританией и Швецией разрешила новым европейцам без ограничений трудоустраиваться и занимать свободные позиции на своей территории.

В 2005.году была создана Ирландская служба по вопросам натурализации & иммиграции (ИНИС), чтобы обеспечить принцип «одного окна» в отношении предоставления убежища, иммиграции, гражданства и виз.

ИНИС несет ответственность за:

- 1) выполнение административных функций министра юстиции;

- 2) внедрение равноправной и правовой реформы в области предоставления убежища;
- 3) решение вопрос иммиграции (включая визы) и гражданства.

Позитивные и негативные аспекты трудовой миграции на примере Ирландии:

### **1. Низкое качество трудовой миграции.**

Реалии современной трудовой миграции в Ирландию показывают, что, к сожалению, последняя волна миграции из бывших стран, входящих в состав СССР, а также Восточной Европы, крайне низка по своим профессиональным качествам. Низкая грамотность, незнание языков страны пребывания, низкая квалификация обрекают людей на низко квалифицированный и, соответственно, мало оплачиваемый труд в стране пребывания. Даже люди с высшим образованием и высокой профессиональной подготовкой в связи со своей неподготовленностью ориентированы на неквалифицированный труд, чем вызывают подозрение работодателей с более низким образовательным уровнем. Мигранты и соотечественники, приехавшие ранее, неохотно делятся информацией с вновь прибывшими. Большинство приехавших совершенно не представляло себе особенности страны, национальный уклад, культуру и быт ирландского народа, что спровоцировало двустороннее непонимание сложившейся ситуации и отторжение иммигрантами устоев и традиций коренной народности. Это же вызвало и ответную реакцию ирландцев, которые восприняли выходцев из Восточной Европы как малограмотных, но многопьющих индивидуумов, готовых работать за копейки, выполняя тяжелейшие операции. Что и провоцирует местных работодателей на ущемление прав работников и нарушение трудового законодательства. При этом соотечественники из числа приехавших ранее и более адаптированных к действительности часто идут на сговор с работодателем или наживаются на нуждах и страданиях других работников, не владеющих ситуацией в полном объеме. Пример: берутся сборы за составление документов, предоставляемых бесплатно, взимаются запрещенные поборы, к примеру, за трудоустройство и списание налогов. Людей селят в помещениях, принадлежащих работодателю, при этом взимая плату более высокую, чем за аналогичные помещения в данном районе. Также достаточно часто навязываются платные услуги (обучение, курсы и т.д.).

### **2. Эксплуатация.**

Рабочие мигранты соглашаются на более низкие зарплаты и более

тяжелый труд по сравнению с местным населением. Так, минимальная оплата труда по закону должна составлять не менее €7,65 при 40-часовой рабочей неделе, мигранты же согласны работать за €5 при 50-и часовой занятости. Отмечается так же, что массовым завозом мигрантов занялись ирландские и восточноевропейские агентства по трудоустройству, которые в массовом порядке дезинформируют новых работников об условиях труда, нарушая таким образом трудовое законодательство и способствуя эксплуатации рабочих мигрантов. При этом в большинстве случаев они пользуются незнанием работником английского языка, а как следствием, и трудового законодательства.

Наиболее часто встречаются случаи злоупотреблений и эксплуатации в сельском хозяйстве и рыбном промысле. Поскольку нормативы по вопросам рыбалки и сельского хозяйства не урегулированы и установлены ненормированный рабочий день и минимальная оплата, работники часто оказываются в заложниках у работодателя. Пример: владельцы ирландских грибных ферм нанимают восточноевропейцев и рабочих мигрантов в массовом порядке. Поскольку сельхозработы не нормированы трудовым законодательством, то и работодатели не обеспечивают работникам полную занятость, хотя и выплачивают заработную плату по нормативам. При занятости менее 20 часов в неделю работники просто не имеют возможности нормально выживать на эту оплату, при этом оставаясь привязанными к работодателю трудовым разрешением.

### **3. Местная поддержка.**

Все же при встречающихся недочетах и недоразумениях ирландское трудовое законодательство в целом ориентировано на защиту прав работника. Ирландские государственные органы и неправительственные организации пытаются сформировать диалог с рабочими мигрантами. К сожалению, этот благородный порыв со стороны правительственных органов натывается на непонимание со стороны рабочих мигрантов, которые с неохотой идут на двустороннее сотрудничество с государственными и общественными органами. Наиболее активно подходят к вопросу защиты прав работников профсоюзы. Так, крупнейший ирландский профсоюз SIPTU организовал круглосуточную многоязычную линию помощи работникам, по которой, можно получить консультацию по наиболее проблемной с работодателем, на родном языке. Этот профсоюз так же активно участвует в урегулировании трудовых конфликтов между мигрантами

и работодателями. Негосударственные организации помогают понять, помочь, адаптироваться.

### **4. Конфликты между местным населением и иммигрантами.**

Наплыв низко квалифицированной и малограмотной рабочей силы озлобляет местное население. Рабочие мигранты предлагают свой труд за гораздо меньшие деньги, чем готово получать местное население.

Обостряются противоречия и между самими мигрантами, вновь приехавшие оказываются в затруднительном положении и предлагают себя еще дешевле, чем уже трудоустроившиеся, или пытаются криминальным образом жить за счет соотечественников.

Большое количество трудовых мигрантов не позволяет местным жителям найти работу. В первую очередь, страдает молодежь, только что получившая образование. Национальная газета Irish Times от 11.03.06 отмечает, что если тенденция сохранится, то в 2020 году в Ирландии не будет работать ни одного ирландца. Отмечается также, что в условиях снижающихся темпов роста европейской экономики конфликты на почве занятости между местными жителями и рабочими мигрантами могут обостриться и привести к столкновениям на этнической почве. Тем более что мигранты на настоящем этапе отказываются интегрироваться в социальное общество и ведут обособленный образ жизни.

Зачастую традиционные местные конфликты и противоречия подогревают межэтнические конфликты. Так, ирландские газеты сообщали, что в процессе погромов в Дублине по поводу протеста против марша Оранжевых сопровождалась побоищем людей с неевропейской внешностью...Также возможны конфликты и между странами членами Евросоюза на почве трудовой миграции, поскольку безработные граждане страны пытаются и получают компенсации и социальные пособия из государственных ресурсов, государство считает себя вправе потребовать компенсации этих социальных расходов от страны происхождения рабочих мигрантов. Ухудшается криминальная обстановка в странах. Так, в Ирландию была приглашена оперативная группа латвийской полиции для работы по делам работников из Латвии. Управление по безопасности в Ирландии вводит изменения в дорожных правилах и специально информирует восточноевропейцев об особенностях дорожных правил страны. Во многих районах в дополнение к надписям на английском и ирландском появляются дорожные указатели на польском и русском языках. Народная милиция

Ирландии в 2005.году впервые объявила набор иностранцев в свои ряды с целью налаживания работы с этническими меньшинствами.

##### **5. Мероприятия.**

Местные издания в странах происхождения трудовых мигрантов могли бы способствовать информированию читателей о реальных условиях в странах миграции в кооперации с европейской прессой.

Для людей, которые в полной мере не владеют языком общения и имеют ограниченный доступ к информации о своих трудовых правах, пожалуй, единственным источником является местная пресса на родном языке. Практически все иммигрантские печатные издания уделяют большое значение вопросам интеграции. Важнейшей проблемой, с которой сталкиваются негосударственные организации и общества, связанных с интеграцией и адаптацией рабочих мигрантов – это недостаток финансирования.<sup>4</sup>

---

4 Министерство по делам детей и семьи. Источник: <http://www.bm.gov.lv/tools/download.php?name=files%2Ftext%2F12par+arvalstis+dziv+tautiesu.pdf>

## **IV Миграция как инструмент развития**



Тесная взаимосвязь миграции и развития подтверждается историческим опытом. Бесспорна она и сегодня. Вместе с тем на современном этапе характер этой взаимосвязи гораздо более сложен и многообразен и часто носит противоречивый характер.

В мире насчитывается свыше 200 миллионов мигрантов и поэтому проблема требует самого пристального внимания. Осознавая это, Программа развития ООН (ПРООН) и Европейская комиссия объявили о начале реализации совместной инициативы по улучшению положения мигрантов общей стоимостью 15 миллионов.

В конце XX и начале XXI веков проблемы международной трудовой миграции (МТМ) приобретают первостепенное теоретическое и практическое значение. Во-первых, в результате острых демографических проблем, связанных с сокращением рождаемости и старением населения промышленно развитых стран (ПРС), создаются диспропорции на рынках труда многих из них. Вследствие этого большинство ПРС испытывают объективную потребность в привлечении иностранной рабочей силы, подойдя к такой черте, когда не только развитие, но и само функционирование экономики невозможно без привлечения трудящихся-мигрантов. Миграция превращается в важнейший источник пополнения трудовых ресурсов. Во-вторых, увеличение продолжительности жизни, уменьшение рождаемости и грядущая волна расходов на пенсии способны захлестнуть бюджеты ПРС. «Импортируя налогоплательщиков», стареющие общества облегчают налоговое бремя. В-третьих, коренная ломка политических систем во многих странах мира, сопровождающаяся масштабной реструктуризацией их экономических комплексов, продуцирующая неблагоприятную экономическую конъюнктуру, повлекла за собой увеличение числа безработных и усугубление проблем бедности. В этой ситуации МТМ во многом нивелирует негативные последствия реструктуризации. Существенно возрастает экономическая значимость МТМ в обеспечении стабильности развития глобальной экономики. МТМ является гарантией стабильного функционирования фондовых рынков, новая роль которых определяет фундаментальные изменения в мирохозяйственной сфере глобального мира.<sup>□</sup>

В эпоху глобализации и развития информационных технологий миграционный процесс приобрел целый ряд новых качеств, позволяющих существенно повысить их относительную управляемость и прогнозируемость. Это дает в руки политической и экономической элите ведущих мировых государств весьма эффективные инструменты для решения актуальных задач своей

как внешней, так и внутренней политики. И государства, первыми освоившие технологии регулирования миграционных потоков, могут получить весьма ощутимый выигрыш в конкурентной борьбе с менее прозорливыми и предприимчивыми соседями.

### **1. Регулируемая миграция как инструмент демографической политики.**

Управляемая легальная миграция сегодня является весьма желанным ресурсом для многих развитых государств, а управление миграционными потоками – новым разделом международной политики, позволяющим быстро реагировать на демографические вызовы, корректируя численность населения, его возрастной и этнический состав, привлекая необходимые трудовые ресурсы. Мир постепенно входит в эпоху глобальных демографических технологий, среди которых регулирование миграционных потоков может оказаться одним из самых эффективных и недорогих способов найти ответы на демографические вызовы современности.

Поскольку к перемене места склонна, прежде всего, молодежь, иммиграция позволяет улучшать половозрастную структуру принимающего сообщества, а эмиграция — в ситуации взрывного роста численности населения – снимать демографическую напряженность в бедном государстве, не имеющем возможности обеспечить молодежи достаточной занятости и открытия перед нею благоприятных жизненных перспектив. В современном Иране, где около 20% населения составляет молодежь в возрасте 15–25 лет, выезд за границу ее активной части отнюдь не рассматривается как невосполнимая потеря для государства.<sup>5</sup>

Миграция позволяет увеличивать гомо- или гетерогенность того или иного региона или страны в целом. Уникальный пример сознательного увеличения гетерогенности являет собой иммиграционная политика США (2.приложение), в рамках которой действует программа стимулирования иммиграции из мало представленных стран или регионов. С помощью управляемой миграции можно обеспечивать социокультурную и военно-политическую безопасность той или иной территории, в частности, — новых или удаленных государственных границ, как это имеет место в Израиле или России.

С созданием единого внутреннего рынка в ЕС изменилась динамика числа иммигрантов. По долгосрочным прогнозам Немецкого

<sup>5</sup> Как швейцарский курорт Лейзан заговорил по-русски. Европейский русский альянс. Источник: <http://eursa.eu/node/485>

федерального центра занятости, ускоренный экономический рост создаст рабочие места, но не вызовет иммиграции по образцу 60-х гг. – работники самой высокой квалификации становятся наиболее мобильной частью рабочей силы. Массовая, плохо организованная иммиграция работников низкой квалификации постепенно уступает место коллективным договорам по целевому назначению, которые не нарушают устойчивости внутреннего рынка рабочей силы.

## 2. Миграция и образование.

В дебатах, посвященных вопросам миграции в Европейском Союзе, речь большей частью идет о безопасности, культуре, религии и интеграции, менее об образовании и то чаще всего все ограничивается обсуждением таких вопросов, как необходимость обеспечить равный доступ и возможности для мигрантов первого и второго поколения в пределах ЕС. Очень немного сказано или написано о той роли, которую образование и обучение, полученные дома, играют в принятии решений и работе мигрантов и потенциальных мигрантов. Также малоизвестно о том, как навыки возвращающихся мигрантов используются в их родных странах. Эти белые пятна в дебатах по вопросам миграции прекрасно вписываются в работу **Европейского Фонда Образования (ЕФО)**. ЕФО провел исследование по взаимосвязи между развитием человеческих ресурсов и миграционной политикой. В рамках проекта были выбраны и исследованы некоторые тенденции миграционных процессов в четырех странах - Албании, Египте, Молдове и Тунисе, и был сделан вывод, который можно выразить словами координатора проекта Наталии Поповой, что «хотя экономические соображения и остаются самым важным движущим фактором, многое еще можно сделать, чтобы повысить полезность навыков, которые мигранты получают в своих родных странах».<sup>6</sup>

## 3. Двусторонние соглашения.

Необходимы двусторонние соглашения между европейскими странами и отправляющими странами, с тем, чтобы направить миграцию таким образом, чтобы можно было достичь самого высокого уровня взаимной выгоды. Например, есть соглашения между Египтом и Италией, которые другие страны могли бы использовать в качестве

<sup>6</sup> Программа развития Организации Объединенных Наций. Источник: <http://www.un.org/russian/ga/undp/>

модели ведения переговоров. Во многих странах Северной Африки и Ближнего Востока появился избыток трудовых ресурсов. В то же самое время во многих странах Европы, население которых быстро стареет, наблюдается существенная нехватка рабочей силы. Контролируемая миграция является взаимовыгодным вариантом, но политическая чувствительность вопросов миграции препятствует проведению конструктивного диалога в этой области. В разных странах ЕС существует дефицит в разных навыках. В некоторых Южно-европейских странах наблюдается дефицит на рабочих местах, не требующих высокого уровня образования, примером чему является Италия, которой крайне необходимы квалифицированные рабочие в строительстве и на производстве. В Северной Европе картина совсем другая, там принята государственная политика, поощряющая иммиграцию туда, где требуется высокая квалификация и препятствующая другим видам иммиграции. В сегодняшней ситуации, однако, проблему дефицита рабочей силы для выполнения высококвалифицированной работы вряд ли можно решить посредством миграции. Результаты проведенного ЕФО исследования говорят о том, что в реальности потенциал мигрантов используется далеко не на полную мощность. В общем и целом, высококвалифицированные мигранты все еще продолжают работать на рабочих местах, требующих низкой квалификации. Парадокс: мы стремимся к свободному передвижению капитала и при этом ограничиваем передвижение труда.<sup>7</sup>

## 4. Роль миграции в развитии.

Сукдев Шармпа из Европейского Экономического и Социального Комитета призвал полностью пересмотреть роль миграции в развитии. «Можем ли мы позволить себе не использовать миграцию как инструмент для развития», - спросил он. «Можем ли мы позволить себе не использовать и не обучать рабочих мигрантов – и не только из наших соседних стран, но также и из тех стран, которым мы намерены помочь в развитии?»

Ричард Блэк из Сассекского Университет: «миллионы людей уже поддерживают развитие за счет миграции. Другими словами, миграция

<sup>7</sup> *Миграция может и должна стать важным инструментом в борьбе с экономическим кризисом в мире.* Организация Объединенных Наций.

Источник: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=10585>

сама по себе поддерживает развитие». У разных стран разные взгляды на то, какие выгоды и какие угрозы предлагает миграция. Некоторые, например, жалуются на утечку мозгов, в то время как другие предпочитают использовать такие фразы, как «циркуляция мозгов» и даже «приток мозгов». Часто в пример приводятся денежные переводы. Хотя в некоторых странах все это уже приводит к осязаемому притоку иностранной валюты, все-таки в долгосрочной перспективе миграция может принести еще большую пользу.

Когда несколько лет назад представители ЕФО посетили Тиран, Министр Образования Генк Полло сказал, что он не боится утечки мозгов: «образованные люди, которые уезжают из Албании, являются хорошим стимулом для тех, кто остается заняться образованием и обучением».

Представитель Министерства труда Албании Коста Барьяба: «миграция – это источник экономического, социального и человеческого развития для Албании. Это такой же экономический фактор, как торговля и иностранные инвестиции». Тем не менее, он признал основной вывод проделанной ЕФО работы, сказав: «Для нас выигрыш стоит проигрыша, но все-таки этот финансовый и социальный капитал можно использовать гораздо более эффективно».

Постоянно происходят дебаты о том, как можно управлять миграцией.... «В соответствии с экономической теорией миграция из регионов, имеющих избыток рабочей силы в регионы, испытывающие недостаток в трудовых ресурсах, является естественным процессом», - Ричард Блэк. «Вместо того чтобы пытаться сделать то, что уже и так делается, лучше решать вопросы, связанные с имеющимися ограничениями».

Те, кто эмигрирует, обычно делают это в целях получения финансовой выгоды. Наличие работы в их родной стране не останавливает их. Фактически независимо от уровня образования и навыков, обычно все заканчивается тем, что они получают работу, требующую гораздо более низкого уровня образования. А когда они возвращаются, то сталкиваются с отсутствием возможностей использовать полученный за границей опыт. Многие из них становятся самозанятыми или даже работодателями. Один из основных выводов это то, что отправляющие страны должны больше уделять внимания тому, чтобы образование и

обучение отвечало фактическим потребностям рынка труда. Миграцию следует направлять туда, где ощущается нехватка навыков, и в то же самое время необходимо не упускать выгоду от знаний, полученных во время работы и проживания за границей, и поставить это на системную основу.

#### **4.1. Миграция как инструмент развития отправляющих стран.**

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун считает, что миграция может и должна стать инструментом, который сыграет важную роль в борьбе с экономическим кризисом. Одновременно он добавил, что вначале государства должны укрепить сотрудничество в деле защиты этой категории населения.

Мигранты вносят огромный вклад в развитие современного мира, но, несмотря на это, они подвергаются дискриминации, эксплуатации и жестокому обращению. Глава ООН указывает на огромные денежные переводы мигрантов на родину и роль этих средств в развитии бедных государств и обеспечении благополучия отдельных семей.

Миграция приводит к значительному приросту благосостояния и снижению уровня бедности. На родине мигрантов данные процессы поддерживаются, в основном, через денежные переводы.

Только в 2007 году мигранты перевели на родину 318 миллиардов долларов США. При этом 240 миллионов из них были отправлены в развивающиеся государства. Однако это — только официальные данные. В них не учитываются средства, которые люди, работающие за границей, передают своим родным через друзей и знакомых.

Для большинства стран-получателей потоки переводов превысили объемы официальной финансовой помощи, оказываемой этим странам по различным каналам, и являются более эффективным инструментом борьбы с бедностью в смысле прямого достижения нуждающихся в них групп населения. С их помощью фактически реализуется принцип «самопомощи». Деньги, заработанные мигрантами, активно используются для оплаты медицинских услуг, образования, что позволяет интерпретировать соответствующие средства как социальные переводы, имеющие большое значение для совершенствования человеческого капитала.

**Дилип Рата:** «Денежные переводы снижают уровень бедности. Согласно данным по нескольким странам, 10%-ое повышение суммы денежных переводов на душу населения приводит к снижению доли бедного населения на 3,5%.

Средства, полученные в виде денежных переводов, также идут на финансирование образования и расходов в системе здравоохранения, а также частично снимают ограничения, связанные с кредитами, с которыми сталкиваются малые предприятия».

Доля денежных переводов, как правило, увеличивается после кризиса, природных катастроф или конфликта.

Это помогает решить острые проблемы, например, при неблагоприятной экономической конъюнктуре и росте числа безработных трудовая миграция может в определенной степени решить проблему занятости. □

Миграция также повышает объем торговли и укрепляет инвестиционные связи. Сети диаспоры содействуют: торговле, инвестициям и передаче умений, навыков и технологий.

Обратная сторона денежных переводов:

1. Крупномасштабные потоки денежных переводов могут привести к укреплению валюты и отрицательному воздействию на экспорт; но, возможно, стерилизация притока денежных средств не является целесообразной ответной мерой в сфере политики.

2. Денежные переводы могут привести к появлению иждивенческих настроений.

3. Каналы денежных переводов могут использоваться не по назначению для отмывания денег и финансирования терроризма. □

В ноябре 2007 года в Берлине лидеры G8 обсуждали проблемы переводов мигрантов. В ходе дискуссий между участниками предполагалось решить две задачи.

**Первая задача** состояла в оценке прогресса в области модернизации измерения денежных переводов и обеспечивающих их финансовых институтов с 2004 года. На встрече были подняты вопросы улучшения финансовой инфраструктуры, обеспечивающей денежные переводы,

а также проблемы их учета и мониторинга. В итоге в 2004 году была принята «Глобальная инициатива по денежным переводам мигрантов» («*Global Remittances Initiative*»), представляющая план действий по снижению издержек денежных переводов, расширению доступа к современным банковским услугам и повышению финансовой грамотности населения, улучшению качества собираемых данных и пересмотру используемой в платежных балансах концепции денежных переводов мигрантов.

**Вторая задача** встречи заключалась в том, чтобы с учетом итогов деятельности в 2004.-2007.г., наметить новые планы в области дальнейшего совершенствования каналов и инструментов передачи мигрантами финансовых ресурсов на родину. На основе обсуждения 19 выступлений экспертов было выработаны следующие рекомендации национальным институтам для проведения политики, направленной на повышение эффективности миграционных трансфертов.

**Рекомендация 1. Улучшение качества информации.** Доля денежных переводов мигрантов в структуре международных финансовых потоков устойчиво возрастает. Однако качество информации о переводах до недавнего времени оставалось невысоким. К моменту Берлинской встречи были обнародована новая концепция трансфертов в платежном балансе - главном источнике информации - и подготовлено руководство по сбору данных. Предлагалось отказаться от концепции «переводов работников» («*workers' remittances*») и перейти к концепции «личных переводов» («*personal transfers*»), разработанной в 2005 году участниками технической группы по движению населения, возглавляемой Отделом статистики ООН. К «личным переводам» относятся все текущие денежные трансферты между резидентами и нерезидентами. Это определение проще предыдущего, поскольку не опирается на сложные с точки зрения статистики и часто несопоставимые в международных сравнениях определения миграции и занятости, что позволяет избежать при учете целого ряда внутренних концептуальных противоречий. Участники Берлинской встречи рекомендуют перейти на новые определения денежных переводов в статистике платежного баланса.

**Рекомендация 2. Усиление влияния переводов мигрантов на развитие.** Задача международного сообщества заключается в создании и поддержке механизмов, которые будут способствовать повышению

эффективности этого влияния. Речь идет, прежде всего, о дальнейшей переориентации трансфертов мигрантов в русло формальных каналов денежных переводов, отказа от налогообложения денежных переводов в странах их получения, о создании условий для инвестиций в самих третьих странах. На встрече было подчеркнуто, что денежные потоки мигрантов и международная финансовая помощь дополняют, но не замещают друг друга.

**Рекомендация 3. Введение в практику общих принципов оказания услуг в сфере международных денежных переводов.** На встрече G8 на Си Айленд было предложено разработать общепринятые стандарты обслуживания международных денежных переводов. Такие стандарты были выработаны рабочей группой экспертов под началом Банка международных расчетов и Мирового банка. Они направлены на повышение эффективности и уровня безопасности системы международных денежных переводов и основываются на следующих принципах: (а) прозрачность соответствующего рынка услуг и защита интересов потребителей; (б) улучшение инфраструктуры платежной системы; (в) создание предсказуемой, устойчивой, недискриминирующей потребителей правовой среды; (г) доступность и разнообразие услуг, повышение конкуренции на рынке денежных переводов; (д) развитие практики управления рисками, связанными с денежными переводами.

**Рекомендация 4. Расширение международного сотрудничества,** в том числе в форме заключения двухсторонних соглашений, путем выработки национальных планов действий (как, например, в Италии или Великобритании), объединяющих усилия государственных структур, частного сектора неправительственных и международных организаций в области денежных переводов мигрантов.

**Рекомендация 5. Привлечение денежных переводов мигрантов в банковские каналы.** Для этого необходимо развивать современные финансовые системы и упрощать доступ к финансовым услугам, в том числе переводам, сбережениям и инвестициям мигрантов, диаспор и получателей денежных переводов.

**Рекомендация 6. Внедрение инновационных платежных инструментов и мониторинг трансфертов мигрантов.** Быстрое распространение новейших платежных средств, использующих в

частности такие технологии как мобильные телефоны и Интернет, будет способствовать снижению издержек денежных переводов и расширению доступа к финансовой системе. Международным организациям и государственным финансовым институтам следует проводить мониторинг оценки влияния мер политики в области денежных переводов мигрантов на их объемы и структуру потоков.

**Рекомендация 7. Создание рабочей группы по глобальным денежным переводам («Global Remittance Working Group»).** Участники встречи полагают, что создание такой группы будет способствовать получению глубоких знаний о закономерностях денежных переводов мигрантов, их последствий для социально-экономического развития, реализации инновационных пилотных финансовых на основе обмена опытом разных стран, ускорит внедрение в практику общих принципов оказания услуг в сфере международных денежных переводов.

#### **4.2. Миграция как инструмент развития принимающих стран.**

Когда речь идет о легальной миграции, в качестве самых весомых аргументов в пользу привлечения на свою территорию добротного «человеческого материала», как правило, приводятся следующие факты. Иммигранты зачастую являются не только наемными работниками, но и предпринимателями. Они в большей степени, чем местное население, склонны к риску, в т.ч. и в форме создания собственного дела и новых предприятий. При этом иммигранты являются не только работниками и работодателями, но и потребителями. Более того, иммигранты при любых обстоятельствах остаются потребителями, поэтому в краткосрочной перспективе они могут способствовать сокращению безработицы среди коренного населения, занятого в сфере производства продуктов питания, коммунальных услуг, на транспорте и т.п.

Политика селективной иммиграции может быть политикой увеличения в стране предпринимательской активности, емкости потребительского рынка и снижения безработицы. Иммигранты могут обеспечивать диверсификацию международных торговых, производственных и гуманитарных связей принимающей страны, что повышает ее геоэкономическую и геокультурную привлекательность.

Иммигранты могут обеспечить ключевой научно-технический прорыв в вопросе военно-политического лидерства. Среди специалистов,

заняты в Манхэттенском проекте по созданию атомного оружия, доля иммигрантов превышала 50%. Еще более внушительное количество выходцев из зарубежных стран работает над проектами Силиконовой долины. Многие иммигранты, прибывающие по выстроенным каналам натурализации в Канаду, США, Германию, Израиль, несут высокие образовательные стандарты. Конкурентная борьба за умы в ведущих отраслях науки и техники зачастую приобретает форму долгосрочных правительственных программ. Это вполне оправданно, поскольку принимающей стороне нет нужды на протяжении долгих лет вкладывать средства в подготовку специалистов и образование. В то же время именно образование в постиндустриальную эпоху становится самой большой статьёй расхода семейного бюджета. И именно от удачного выбора образовательных стратегий зависит конкурентоспособность страны в целом на международных рынках. Все перечисленное позволяет получать немалые дивиденды от миграции и иммигрантов, но только тем правительствам, которые умеют управлять и принимать риски развития.

Однако до сих пор ЕС не выработал единой политики в отношении мигрантов, их прав и обязанностей. Вопрос о методах и инструментах по управлению причинами миграции в странах донорах по-прежнему остается открытым. Его решение достижимо только на пути согласования национальных традиций европейских стран и тщательного анализа социокультурной среды тех регионов, откуда прибывают мигранты.

По мнению большинства экспертов, стабилизация населения в развитых странах мира на современном этапе невозможна без ширококомасштабного притока иммигрантов. В ЕС, состоящем из 27 членов, по тем же прогнозам без притока иммигрантов количество населения снизится к 2050 г. с 450 млн. до 400 млн. человек. И хотя сама иммиграция не может решить вопрос стабилизации численности населения, тем не менее, она может стать важной составляющей общего решения этой задачи.

**Рекомендации для политиков:**

1. Познакомьтесь со своей диаспорой.
2. Предоставьте обучение и поддержку потенциальным и существующим мигрантам.
3. Помогите потенциальным мигрантам приобрести умения и навыки, пригодные для глобальных рынков.
4. Повысьте прозрачность процесса набора сотрудников.
5. Но миграция не заменяет создание рабочих мест на родине мигрантов.

**V Коммуникация с общинами мигрантов. Опыт латвийских самоуправлений**

Как сказано в программе латышской диаспоры на 2004. - 2009.годы, учитывая, что проживающие за рубежом латыши являются неотъемлемой частью латышского народа, диаспора играет в наши дни важную роль в популяризации во всем мире латышской культуры и традиций, а также обладает большим потенциалом в создании положительного образа Латвии за границей. Кроме того, живущие за рубежом могут не только популяризировать образ Латвии, но и, благодаря своим знаниям, труду и опыту, вносить значительную лепту в развитие своего государства, и особенно – своего самоуправления. Поэтому в оказании помощи латышам зарубежья заинтересованы не только представители диаспоры, но и Латвийское государство и общество. По данным 2004.года, за пределами Латвии проживают 200 000 человек. Принимая во внимание общее небольшое число жителей Латвии, это довольно значительная часть населения. Для того чтобы эта часть жителей не забывала о своей принадлежности к Латвии и была заинтересована в содействии ее развитию, очень важно искать эффективные, продуманные методы коммуникации с общиной мигрантов.

Почти во всех странах, в которые выехали жители Латвии, созданы национальные организации и объединения, там издаются латышские газеты и действуют популярные в последнее время Интернет-порталы. Именно общественные организации являются теми институтами, с помощью которых можно общаться с целевой аудиторией наиболее эффективно. При этом важное значение имеет способность Латвийского государства привлечь молодежные организации латышской диаспоры, так как только целеустремленная работа по образованию и информированию молодого поколения может дать надежду на сохранение культуры, традиций и языка народа в последующих поколениях. Следует также учитывать, что латышские зарубежные общины различаются в социальном, экономическом и культурном плане. Однако в любой ситуации задача государства – оповестить своих соотечественников о том, что им предлагают сотрудничество, а при возможности - возвращение на родину.

При налаживании коммуникации с мигрантскими общинами важно следующее:

- 1) изучить и объективно оценить создающуюся ситуацию, а также прогнозировать направление ее потенциального развития (Каковы основные причины отъезда/невозвращения? Почему трудоспособные и образованные люди покидают Латвию?

- Каковы их успехи в реализации своих целей и планов? Оправдал ли отъезд их ожидания?);
- 2) изучить и проанализировать потенциальные проблемы;
  - 3) найти и сформулировать соответствующие средства коммуникации (Какой метод контакта с мигрантской общиной наиболее эффективен?).

При опросе жителей, обдумывающих возможность переехать в другую страну, чтобы устроиться там на работу, в качестве основных причин эмиграции были названы следующие:

- невозможность в течение долгого времени найти работу по избранной специальности;
- очень низкая зарплата;
- неясная перспектива развития страны на ближайшие годы;
- слишком высокие налоги – тяжелое бремя для среднего класса.

До 31.декабря 2008.года в составах нескольких Кабинетов министров Латвии действовал секретариат при министре по особым поручениям по делам общественной интеграции (МОПДОИ). Но начиная с 1.июля 2009.года, согласно постановлению Кабинета министров, функции секретариата МОПДОИ переняли Министерство благосостояния, Министерство юстиции и Министерство образования и науки.

Распоряжением № 738 от 5.октября 2004.года Кабинет министров принял разработанную секретариатом МОПДОИ «Программу поддержки латышской диаспоры на 2004. – 2009.годы». Целью программы было: укреплять связь представителей латышской диаспоры с Латвией и их чувство принадлежности к этнической родине, а также создавать единую систему поддержания сотрудничества.

Прямой целевой аудиторией этой программы были представители латышской диаспоры, их общества и организации. При этом опосредованной целевой аудиторией программы становится все латвийское общество, поскольку сильная латышская диаспора является основой для создания положительного образа Латвии за рубежом, для поддержки профессиональных и политических целей, а также для популяризации и распространению в мире латышской культуры, искусства и традиций.

- В целях реализации программы были поставлены следующие задачи:
- сохранять и развивать этническую, лингвистическую, культурную

идентичность и религиозную принадлежность представителей латышской диаспоры,

- обеспечить доступность и актуализацию информации о латышской диаспоре,
- поддерживать и укреплять регулярные связи представителей диаспоры и их обществ, объединений и центров с Латвией,
- популяризировать в мире латышскую культуру, традиции и искусство как существенные составляющие образа Латвии,
- обеспечить межведомственное сотрудничество для оказания поддержки латышской диаспоре.

В соответствии с государственной программой поддержки диаспоры, по заказу секретариата МОПДОИ в 2008.году было проведено «Исследование о заинтересованности проживающих за рубежом соотечественников в репатриации в Латвию, а также об имеющихся препятствиях этому и предложениях по их устранению». Целью исследования было выявить мнение живущих за рубежом соотечественников латышского и ливского происхождения о возможном возвращении в Латвию, с тем чтобы на основе полученной информации совершенствовать уже существующие методы поддержки соотечественников и, возможно, планировать и разрабатывать новые способы оказания помощи тем, кто готов вернуться на родину. В исследовании отмечено, что оказание помощи соотечественникам за рубежом, в том числе в области репатриации, затрудняет тот факт, что не имеется доступа к официальной статистике о живущих за границей латышах и ливах, а также то, что до сих пор не изучались возможности репатриации латышей и ливов и не выявлялись мнения по этому поводу самих потенциальных репатриантов.

В качестве задач исследования были выдвинуты следующие:

- по возможности выявить круг тех лиц, которые являются гражданами Латвии, и/или тех, у кого хотя бы один из родителей или из родителей их родителей является латышом или ливом и которые постоянно проживают в одной из зарубежных стран (в дальнейшем – представители диаспоры) с наибольшим удельным весом жителей латышского происхождения и высказывают готовность или желание репатриироваться в Латвию; выявить также имеющиеся препятствия репатриации и внести предложения по их устранению;
- для выяснения мнений представителей диаспоры о возможной

репатриации в рамках исследования необходимо охватить как минимум следующие страны: Ирландию, Великобританию, США, Германию, Россию, Канаду. Дополнительно рекомендуемые страны с большим удельным весом латышской диаспоры – Бразилия и Австралия;

- проводить интервью с экспертами, представителями негосударственных организаций и дипломатических представительств с целью углубленного изучения вопросов репатриации. Проводить анализ доступной статистики и количественные опросы среди членов целевой группы исследования (потенциальных репатриантов).

Исследование включало несколько тем:

- отношение респондентов к возможной репатриации в Латвию и факторы, влияющие на их отношение (в т. ч. факторы, способствующие возвращению и тормозящие его);
- препятствия на пути репатриации и предложения по их устранению, в том числе - по расширению использования анализа правового регулирования;
- мнение респондентов о своей связи с Латвией и принадлежности к ней (чувствуют ли люди себя принадлежащими к Латвии, что способствует чувству принадлежности, а что на него влияет отрицательно);
- наиболее часто используемые источники информации о Латвии и происходящих там событиях;
- поддержание контактов с латышами за рубежом, участие или неучастие в латышских общественных организациях;
- виды поддержки, которые респонденты хотели бы получить от Латвии, в т. ч. в области репатриации.

В результате исследования была получена важная информация о мотивации живущих за границей соотечественников, их отношении, их видении будущего, о том, что могло бы способствовать лучшей коммуникации и налаживанию сотрудничества.

На вопрос, каким образом община мигрантов сохраняет свое чувство принадлежности к Латвии и поддерживает связь с родиной, респонденты ответили:

- 88,9% - по телефону, а также переписываясь и встречаясь с друзьями или родственниками, живущими в Латвии;



- 74,8% - регулярно читая информацию о Латвии в прессе или в Интернете.

На вопрос о возможности возвращения в Латвию 60,2% ответили, что думали о репатриации, а 39,8% такой возможности еще не рассматривали или полностью ее исключают. В краткосрочной перспективе (ближайшие 4 года) планируют переехать в Латвию до 16,4% респондентов (4,7% допускают возможность переезда уже в ближайшее время, а 11,7% - в следующие 2- 4 года); в средней перспективе (5 – 10 лет) рассматривают такой вариант 15,4% респондентов, однако в долгосрочной перспективе (после 10 лет) – 26,1% опрошенных. □

Главными упомянутыми условиями возвращения в Латвию были следующие:

- экономическое развитие страны в целом (89,0%);
- улучшение системы здравоохранения (79,5%);
- изменения в политической среде и культуре (78,2%);
- повышение социальных гарантий, включая пособия и пенсии (77,9%);
- изменения в налоговой политике (71,3%);
- поддержка информацией, непосредственно связанной с вопросами репатриации (т. е. оформления документов и бюрократических процедур) (62,5%);
- помощь в поиске рабочих мест (61,0%);
- разрешение двойного гражданства (57,2%).

Созданная при секретариате министра по особым поручениям по делам общественной интеграции рабочая группа разработала предложения по реальным мерам, способствующим возвращению соотечественников в Латвию. В докладе эти предложения делились по двум основным направлениям – улучшение условий жизни и труда в Латвии и меры по повышению мотивации. Для улучшения условий жизни и труда в Латвии предусматривалось: усовершенствовать механизмы контроля с целью сокращения числа случаев незаключения трудовых соглашений и неуплаты налогов со стороны работодателей; развивать общественное и частное сотрудничество в поддержку предпринимательских инициатив, а также усилить контроль за «зарплатами в конвертах». В качестве основных мер по повышению мотивации были названы обеспечение живущих за рубежом информацией (например, широкий доступ информации о трудоустройстве в Латвии), поощрение их участия в

политической жизни и просвещение общественности.

Рабочая группа выявила несколько основных проблем, из-за которых люди хотят покинуть Латвию:

- пренебрежительное отношение государства и работодателей к работающим и к их нуждам;
- бюрократические препоны при решении различных вопросов, относящихся к начальному этапу предпринимательской деятельности, а также влияющих на успешное развитие малого и среднего бизнеса;
- ничтожная оплата труда, часто не позволяющая удовлетворить насущные нужды семьи.

#### ***Наиболее эффективные методы коммуникации с общинами мигрантов.***

Государство и самоуправления располагают множеством различных каналов коммуникации, по которым можно обратиться к живущим за рубежом. Благодаря сравнительно большому числу живущих за границей латышей и представителей других национальностей, принадлежащих к Латвии, по всему миру созданы самые разные латышские общественные организации – общества, объединения, фонды. Существенную роль в распространении информации всегда играли посольства Латвии, представительства различных органов, школы и церковь. Представители латвийской диаспоры в странах своего пребывания тоже активно используют всевозможные виды контактов – в последние годы создано несколько Интернет-порталов, с помощью которых можно общаться с другими живущими за границей соотечественниками, узнать о событиях в Латвии, найти необходимую информацию и услуги.

Что касается средств массовой информации, то традиционно большим доверием мигрантских общин пользуются газеты. Наиболее крупными латышскими газетами, играющими существенную роль в сфере коммуникации с латышскими общинами, являются «Brīva Latvija» («Свободная Латвия», издается в разных странах Европы) и «Laiks» («Время», издается в США). Однако в наше время самую большую популярность приобрели Интернет-порталы, позволяющие передавать информацию намного быстрее, практически в неограниченном объеме и самой широкой аудитории. Таким образом можно общаться с уехавшими в поисках лучшей жизни и работы за

рубеж молодыми людьми, привлечение которых к участию в развитии своего самоуправления имеет исключительное значение. На порталах Интернета помещается разнообразная информация, необходимая живущему за границей латышу для того, чтобы не потерять связи со своей страной и не исключить возможность в нее вернуться, а именно: новости, полезные советы, объявления, в том числе о возможности учебы и работы в Латвии. Принимая во внимание упомянутые выше основные причины отъезда и невозвращения, особо выделяется раздел «Работа в Латвии». На Интернет-порталах можно найти ссылки на порталы пожертвований, дающих реальную возможность оказания практической помощи. Наконец, благодаря развитию технологий живущие за рубежом могут через Интернет подключиться к одним из самых популярных средств массовой информации – к программам национального радио и телевидения.

Учитывая все возрастающее число эмигрантов, больше внимания стали уделять проблемам миграции и национальные Интернет-порталы. Например, на портале [www.tvnet.lv](http://www.tvnet.lv) создан раздел „Aizcelotaji” («*Эмигранты*»), в котором ежедневно обобщаются мнения и рекомендации эмигрантов и потенциальных эмигрантов. В свою очередь, на студенческом портале [www.studentnet.lv](http://www.studentnet.lv) имеется раздел „Musejī» («*Наши*»), в котором обобщаются примеры положительного опыта, в том числе помощи Латвии из-за рубежа.

### ***Опыт самоуправлений Латвии.***

Значительная часть латвийских самоуправлений сталкивается с одной и той же проблемой: все большее число жителей уезжает в поисках лучших условий жизни и труда. В последнее время среди уезжающих много экономически активных и образованных людей, которые своей работой и знаниями могли бы содействовать развитию родного самоуправления. Позволяя этим людям эмигрировать, самоуправление теряет очень важный и ценный ресурс. Самоуправления осознают всю важность коммуникации с эмигрантами, но, к сожалению, ограниченные финансовые, административные и человеческие ресурсы не всегда позволяют развернуть в этой области активную деятельность.

Существуют и другие проблемы:

- нет доступа к точным и актуальным статистическим данным (большая часть проживающих за рубежом не регистрируется);

- несмотря на упомянутые выше усилия секретариата МОПДОИ, бытует мнение, что не хватает единой, всеобъемлющей стратегии коммуникации с соотечественниками за рубежом;
- не хватает финансирования;
- недостаточный административный и человеческий ресурс;
- не хватает отзывчивости со стороны целевой аудитории.

И все же латвийские самоуправления находят способы решения этой проблемы – например, привлекая различные общественные организации. Главная весть, которую самоуправления хотят донести до мигрантских общин, – то, что на родине думают, как улучшить среду проживания и предпринимательства, что стало бы серьезным поводом для жизни и работы именно в своем самоуправлении, для стимулирования развития и процветания своего самоуправления, а не другого государства.

### ***Цесисский муниципалитет.***

Цесисский муниципалитет, в который после реформы объединились город Цесис и Вайвская волость, находится в северо-западной части Латвии. Его площадь составляет 19 280 кв. км. Число жителей – 18 312.

Из-за ограниченных финансовых, административных и человеческих ресурсов работа самоуправления по коммуникации с соотечественниками за рубежом не слишком активна. Однако существенную поддержку самоуправление оказывает объединению „Cesinieku klubs” («*Клуб жителей Цесиса*»). Этот клуб является основанным в 2001. году и зарегистрированным в Латвии обществом, главная цель деятельности которого – оказание поддержки городу Цесису, содействие его процветанию и повышению уровня жизни его жителей. Главные направления работы «Клуба жителей Цесиса» – развитие молодежного потенциала, развитие Цесиса, создание «облика» Цесиса, благотворительность и воспитание в жителях Цесиса патриотизма.

Члены клуба собираются для позитивного настроения и поддержания связи с Цесисом; они создают и реализуют творческие проекты, чтобы добровольно помочь Цесису стать современным, развитым и узнаваемым городом Латвии и Европы. Каждый бывший житель Цесиса имеет возможность на расстоянии помочь своему городу, новому Цесисскому краю и краям, образовавшимся на территории бывшего

Цесисского района, участвуя в работе общества «Клуб жителей Цесиса» и поддерживая его проекты, регулярные мероприятия и новые замыслы.

В прошлом году, используя выпускаемые за границей латышские газеты, Интернет-порталы и действующие общественные организации, «Клуб жителей Цесиса» обратился к активным бывшим землякам за пределами Латвии, которые хотели бы поддерживать связь со своей малой родиной и внести свою лепту в ее развитие. Хотя эта информация распространена недавно, на призыв откликнулись несколько бывших жителей Цесиса. Одна из них – социолог из Франции – заявила о желании участвовать в проекте «Keep Our Brains at Home 2», финансируемом в рамках программы грантов ЕК «Молодежь в действии», который осуществляется в сотрудничестве с думой и молодежным советом Цесисского края. Задача проекта – найти способы предотвратить отъезд образованной молодежи из родного города за границу.

У проживающих за рубежом есть и другие возможности сотрудничества на расстоянии:

- регулярно получать электронное издание, черпая оттуда идеи о непосредственном участии и помощи;
- отправить подарок своей школе (книги, инвентарь) в рамках «Дня Дружественного призыва» (28.января);
- в период посещения Латвии прочитать в латвийских школах курс лекций на интересующую молодежь тему;
- используя сеть своих контактов, привлечь к участию в проектах зарубежного партнера, спонсора или жертвователя;
- поддержать талантливых молодых людей из Цесиса советом, оказать помощь в учебе и поисках работы;
- оказывать помощь нуждающимся семьям в Латвии, жертвуя денежные средства и полезные вещи; делиться опытом с самоуправлением и негосударственными организациями;
- жертвовать «Клубу жителей Цесиса» для поддержки его деятельности.

### ***Город Лиепая.***

Лиепая, третий по величине город Латвии, занимающий площадь 60,4 кв. км, расположен на западном побережье Латвии. Лиепайский порт находится ближе всего к странам Скандинавии и Западной Европы. Лиепая всегда была городом музыкантов и артистов, сохраняя свой

особый облик. Ее жители всегда подчеркивали свою принадлежность к этому городу, гордясь его своеобразием и шармом. И все же благоприятная атмосфера города не удержала жителей от эмиграции за рубеж в поисках лучшей жизни и работы.

Чтобы убедить лиепайчан, подумывающих об отъезде, в том, что самоуправление старается удержать своих жителей, городская дума Лиепайи целеустремленно работает над улучшением условий труда и жизни людей. Разработан план социального и экономического развития Лиепайи, включающий приоритеты и стратегию его развития (до 2010 года). Одним из главных приоритетов является поддержка самоуправления по созданию и развитию благоприятной для предпринимательства среды. В 2009 году создан Курземский бизнес-инкубатор, цель которого – поддерживать жителей в их стремлении заняться предпринимательской деятельностью и стать работодателями.

Лиепая – это один из городов, которые в рамках проекта «Творческий город» активно включились в игру «Города будущего». Организатором мероприятия в сотрудничестве с Британским Советом стал Департамент культуры Лиепайской городской думы. Целевой группой игры «Возможности и инициативы Лиепайи по привлечению экономически активных жителей» являются экономически активные лиепайчане, которые из Лиепайи уехали. В ходе игры ведутся дискуссии по двум главным темам: 1. как улучшить жизненную среду в Лиепае, 2. как поддерживать контакт с теми, кто уже покинул Лиепайю или планирует это сделать. В дискуссиях участвуют профессионалы в самых разных отраслях, в качестве экспертов приглашены политики самоуправления. В процессе игры возникают идеи об улучшении городской среды, и в самоуправление поступает информация о том, какое направление развития выбирают для своего города его бывшие, нынешние и потенциальные жители.

### ***Город Екабпилс.***

Екабпилс – восьмой по величине город Латвии, получивший в результате реформы статус города республиканского значения. Занимая площадь 2553,5 га, он расположился в юго-восточной части страны. Население Екабпилса составляет 26 000 человек. Уровень безработицы достиг 16,1%. Создавая свой собственный облик, Екабпилс выбрал девиз «Город добрых перемен». Как и другие самоуправления,

Екабпилсская городская дума активно работает над стимулированием развития предпринимательства, что позволило бы привлечь уже уехавших горожан и тех, кто еще только собирается уезжать. В 2009 году создан Екабпилсский бизнес-инкубатор, целевой аудиторией которого являются новые малые, но конкурентоспособные предприятия. В рамках деятельности Инкубатора людям оказывается помощь в поисках помещений, предоставляются консультации.

За планирование и стимулирование развития отвечает Отдел развития и инвестиций городской думы. Самоуправление провело Конкурс бизнес-идей, дав людям возможность получить стартовое финансирование для реализации предпринимательской идеи. Действует в Екабпилсе и Информационный центр структурных фондов ЕС. Совместно с Государственным агентством занятости были организованы Дни бизнеса, во время которых проводилось обучение, распространялась информация о возможностях сотрудничества и финансирования.

При софинансировании Европейского социального фонда Екабпилсская городская дума запустила проект «Проблематика рынка труда и человеческих ресурсов в Екабпилсе и Екабпилском районе». В рамках проекта среди прочего изучены мотивация и поведение жителей на рынке труда. Исследование показало, что в поисках лучшей работы латыши чаще переезжают в столицу, а представители других национальностей – за границу. Основные причины, по которым жители покидают Екабпилс, следующие:

- 1) в другом месте можно получить больший заработок;
- 2) в другом месте больше возможностей профессионального роста;
- 3) в Екабпилсе нет рабочих мест по избранной профессии.

Опрошенные работодатели не могли назвать конкретное число уехавших за рубеж работников, при этом было выявлено, что после проведенного за границей недолгого времени часть работающих возвращается назад именно в Екабпилс.

#### *Ливанский муниципалитет.*

Ливанский край насчитывает 14 300 жителей. Муниципалитет находится в юго-восточной части Латвии и объединяет город Ливаны и пять соседних волостей. Город Ливаны, называемый «городом на перекрестке», является центром края.

В 2005. – 2008.годах Ливанская краевая дума участвовала в пилот-проекте «Поддержка предпринимательства мигрирующей рабочей силы», реализуемом в рамках проекта Interreg III С «Город городу: многообразные идентичности и контекст городов – новый подход в миграционной политике». Главной целью проекта было увидеть процесс миграции не только как отрицательное явление, но и как время поиска новых подходов. Главный акцент ставился не столько на общении с теми, кто уже уехал, сколько на помощи оставшимся, чтобы предотвратить их отъезд (и из Латвии, и из края). Принятые меры были направлены на сокращение эмиграции. Главным средством сокращения миграции была признана помощь тем, кто начинает свой бизнес. В числе разных мероприятий был проведен Конкурс бизнес-идей. Через выходящую в Ирландии латышскую газету информация о конкурсе и приглашение к участию в нем были доведены до потенциальных участников, живущих за рубежом. К сожалению, отзвывая от зарубежных соотечественников не последовало.

В рамках проекта партнеры сообща изучали несколько тем, Ливанский край сконцентрировался на двух из них:

- 1) экономика, экономическая интеграция и общее развитие - при особом акценте на предотвращении эмиграции из края молодежи и мотивировании их возвратиться в родные места после учебы в больших городах;
- 2) социально-культурная интеграция в контексте поисков инновативных путей, таких как использование в социально-культурной интеграции искусства и ремесленничества.

Были достигнуты следующие результаты:

- проведено исследование «Экономическая интеграция», в которое вошли примеры успешной практики самоуправления Ливанского края по стимулированию местного экономического развития и уменьшению молодежной эмиграции, в т. ч. оказание помощи при создании и развитии нового предприятия в Ливанском крае;<sup>8</sup>
- проведено исследование «Социально-культурная интеграция»;
- обобщены другие исследования по вопросам миграции и

<sup>8</sup> Министерство по делам детей и семьи. Источник: <http://www.bm.gov.lv/tools/download.php?name=files%2Ftext%2F12par+arvalstis+dziv+tautiesu.pdf>

экономической интеграции.<sup>9</sup>

По признанию Ливанской краевой думы, этот проект имел существенное значение и его основными плюсами были:

- 1) возможность испытать на практике модель поддержки молодого бизнеса с получением реальных результатов;
- 2) финансовая помощь самоуправлению в поддержании и развитии Ливанского бизнес-инкубатора;
- 3) появление идей для новых проектов в области экономического развития и социальной интеграции (использование искусства и ремесленничества в качестве инновативных методов).

---

9 Источник: <http://www.liic.lv/pub/index.php?id=11>

## VI Местная политика миграции

В каждой стране государственную политику разрабатывают и претворяют в законах на национальном уровне. Национальные законы регулируют возможности покинуть страну и возможности возвратиться. Эти законы характеризуют отношение к соотечественникам, по той или иной причине покинувшим родину. А также отношение к иностранцам ищущим своего счастья прибитием к вам.

На уровне местного самоуправления решаются схожие вопросы, но это делается через призму местных интересов.

В предыдущих главах на примере опыта Латвии было показано, что выехавшие из страны (в том числе – эмигранты) в той или иной мере отчуждаются от своего государства (или от своей местной общины). Как национальная так и местная власть заинтересована снизить эту отчужденность.

Следует подчеркнуть, что для местной общины проблема миграции в другую страну или в другую территорию своей страны (например в Грузию – прекращение связи со своим родным селом или городом и переезд на постоянную жизнь в Тбилиси) имеют схожие последствия. Поэтому и подход к этой проблеме может быть схожим.

Одна из наиболее передовых форм стратегического руководства самоуправлением это разработка и внедрение стратегии маркетинга. Эта концепция построена на аналогии с управлением предприятия. Продукты деятельности самоуправления предлагаются на рынке клиентов местной власти. Деятельность же самоуправления строится так, чтобы максимально удовлетворить требованиям этих клиентов.

Разработка стратегии начинается с сепарации секторов рынка и выделения приоритетных секторов. Наиболее популярными секторами для самоуправлений являются:

- **Жители** самоуправления, которые на каждых следующих выборах своими голосами оценивают работу политиков и администрации. Согласно закону и смыслу самоуправления именно жители административной территории являются основным сектором, на котором самоуправление предлагает свой продукт.
- **Посетители** (туристы, приезжающие из других территорий на работу), наличие которых многообразно способствуют местному развитию. Во многих случаях привлечение посетителей является

доминирующим источником дохода для местного населения.

- **Предприниматели.** Если территория является привлекательной для предпринимателей, это способствует притоку капитала, инвестициям в местную экономику, росту благосостояния и занятости. Привлекательность же территории в значительной степени зависит от политики самоуправления.
- **Местные иммигранты** (люди, прибывшие из других самоуправлений и из других стран на долгосрочное жительство, в том числе – на продолжительную работу, или на постоянное жительство). Это пришельцы, которые не всегда легко входят в местное общество, но обычно играют большую положительную роль для местного общества.
- **Местные эмигранты** (люди, уехавшие из своего самоуправления для долгосрочной работы или даже постоянного жительства в другие административные территории или другие государства. Обычно на месте остаются друзья и родственники уехавших, даже если это не так, то существует высокая вероятность их потенциального возврата.

Если политики самоуправления решили среди своих приоритетов включить и последние два сектора рынка, это приводит к необходимости формулировки и внедрения своей миграционной стратегии.

Согласно принципам маркетинга выбранный сектор требует постоянного исследования. Нужды клиентов должны исследоваться не только на предмет существующего спроса, но также относительно реальных нужд будущего. Именно выяснение реальной выгоды терпящих клиентов и клиентов будущего позволяет достичь лучших результатов, достичь сравнительного преимущества по сравнению с другими территориями. Результат этого – стабильное улучшение благосостояния своего основного клиента – жителей административной территории.

На данный момент особый интерес могут представлять те преимущества, которые связаны с установлением позитивного диалога с «местными эмигрантами».

По аналогии с ситуацией в Латвии, а также учитывая широкий опыт других стран, обобщенный в исследованиях проведенных Программой Развития Объединенных наций, основной эффект от эмиграции сводится к следующему: □

- 1) домохозяйства, которые остались без мигранта. Хотя фамилия нередко получает материальную помощь от уехавшего, она нуждается в помощи другого рода – например, эмоциональную поддержку.
- 2) отсутствие достаточной информации о происходящем в родной территории, прекращение потока информации не способствует интересу к возвращению;
- 3) отсутствие предложения, какие активности требуются на родине, какие новые возможности приложения своих способностей поступили;
- 4) отсутствие связи с культурными активностями, недоступность родной литературы и языка.

Восполнение этого спроса является продуктом, созданию которого самоуправление должно способствовать.

Выгода для административной территории связана с адекватным удовлетворением спроса мигрантов. В ответ самоуправление может получить:

- 1) перечисления денег семья, улучшая их социально экономическое положение;
- 2) привлечение капиталов мигрантов на территорию – продолжая зарабатывать деньги за границей или в других территориях Грузии они могут купить собственность или открыть производство на родной территории. В целом любая концентрация богатства, в том числе предпринимательства на ситуацию в административной территории влияет положительно;
- 3) возвращение (в том числе – репатриация) с привлечением полученных знаний и опыта, что благоприятно влияет на диверсификацию и улучшение качества местной экономической деятельности.

Для достижения лучшего результата нужно выбрать лучшую форму общения. Как показывает опыт Латвии, большим доверием среди местных эмигрантов пользуются клубы, общества и другие формы неправительственных организаций.

Хорошей формой являются **клубы горожан**, сельчан и т.п. Важно, чтобы принадлежность к клубу означала бы достаточную степень идентичности. Это может быть форма местного патриотизма. Особой

гордостью может стать принадлежность фамилии во многих поколениях к своей местности.

Идея местного патриотизма проявляется в гордости принадлежности к своим корням, желанию способствовать развитию не только семьи но и своего города, села, другого места с общими традициями, общими культурно историческими корнями.

Клуб может объединять физических и юридических лиц, которые считают себя связанными с культурно историческим прошлым и желают содействовать развитию территории в будущем. Особые усилия следует прилагать для привлечения в клуб родственников эмигрантов и других лиц долгосрочно отбывающих в других территориях. Другая целевая группа – мигранты, проживающие в других самоуправлениях и за границей, которые приглашаются для участия.

Участники клуба сами выбирают приоритеты общих интересов, но для решения проблем миграции среди этих приоритетов могут быть названы:

1. Представление интересов местности в других национальных центрах, например в Тбилиси.
2. Представление интересов студентов, учащихся на территориях других самоуправлений или за рубежом, на территории города (села, самоуправления).
3. Представление интересов лиц, находящихся в целях заработка на других территориях включая за границу.
4. Поддержание интернет сайта для коммуникации с различными группами мигрантов.
5. Приглашение к участию в мероприятиях клуба (летнике школы, приглашение прочитать лекции, участие в местных праздниках).

Роль самоуправления состоит во всесторонней поддержке таких клубов или обществ. Тут имеются много возможностей:

- содействие созданию инициативных групп;
- обеспечение помещений как для заседаний клуба, так и для проводимых мероприятий;
- спонсирование поездок на международные и национальные конференции по миграции, встреч с представителями диаспоры.

Клубы такого вида могут помочь и в лобировании местных интересов

в национальном правительстве и в соседних самоуправлениях. При лобировании неформальные связи нередко эффективнее формальных.

Важно также отметить, что за сотрудничество с клубом должно отвечать конкретное лицо в администрации самоуправления. Хорошо к этому подключить и политический уровень.

При разработке стратегии самоуправления работу с мигрантами нужно включить как составную часть.

Администрация может заняться более **формальными делами**:

- 1) создать базу данных, характеризующую не только численность и состав местных мигрантов, но также поступившие предложения от мигрантов и предпринимателей, работающих на территории или намеренных вкладывать свои капиталы в территорию самоуправления;
- 2) консультироваться с клубом в процессе разработки планов развития территории.

Дальнейшая институционализация зависит от успехов первого этапа. После улучшения взаимодействия с эмигрантами и бывшими жителями территории, наступит пора развивать другие формы.

При возвращении на родные места необходимо максимально способствовать приложению знаний, идей и капиталов. Это без тесного сотрудничества с самоуправлением невозможно.

## Список литературы

1. Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human mobility and Development. UNDP, 2009.
2. The European Training Foundation. Source: <http://www.etf.europa.eu>
3. Альманах "Государство и антропоток". Выпуск II: Миграции. *ТИПОЛОГИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ*. Источник: <http://www.antropotok.archipelag.ru/>
4. Центральное Бюро Статистики. Источник: <http://www.csb.gov.lv/>
5. Фонд интеграции общества. Источник: <http://www.lsif.lv>
6. Глущенко Г.И. *Миграция и развитие: мировые тенденции*. Источник: <http://demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit01.php>
7. *Как швейцарский курорт Лейзан заговорил по-русски*. Европейский русский альянс. Источник: <http://eursa.eu/node/485>
8. Купижевски М. *Миграционная политика ЕС. Краткое изложение*. Минск: 2008. Источник: [http://un.by/f/file/eu\\_migration\\_politics.ppt](http://un.by/f/file/eu_migration_politics.ppt)
9. *Миграция может и должна стать важным инструментом в борьбе с экономическим кризисом в мире*. Организация Объединенных Наций. Источник: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=10585>
10. Министерство по делам детей и семьи. Источник: <http://www.bm.gov.lv/tools/download.php?name=files%2Ftext%2F12par+arvalstis+dziv+tautiesu.pdf>
11. *Об управлении*. Управление по делам гражданства и миграции. Источник: [http://www.pmlp.gov.lv/ru/par\\_pmlp/vesture\\_2.html](http://www.pmlp.gov.lv/ru/par_pmlp/vesture_2.html)
12. *О Европейской миграционной сети*. Управление по делам гражданства и миграции. Источник: <http://www.pmlp.gov.lv/ru/emc/set.html>
13. *О тенденциях миграции населения в 2008 г.* Центральное Бюро Статистики. Источник: [http://www.csb.gov.lv/csp/events/csp/events/csp/events/?mode=arh&period=04.2009&cc\\_cat=471&id=9590](http://www.csb.gov.lv/csp/events/csp/events/csp/events/?mode=arh&period=04.2009&cc_cat=471&id=9590)
14. Пахомова Н. *Регулируемая миграция как инструмент демографической политики. Проект «Диалог. UA»*. Источник: [http://dialogs.org.ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=4146](http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=4146)
15. Программа развития Организации Объединенных Наций. Источник: <http://www.un.org/russian/ga/undp/>
16. *Репатриация*. Управление по делам гражданства и миграции. Источник: <http://www.pmlp.gov.lv/ru/pakalpojumi/repatriacija.html>



## 1.приложение

### Договор об учреждении Европейского Сообщества Раздел IV статьи 63 (Консолидированная версия) OJ L 340, 10.11.1997

Совет, действуя в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 67, в пятилетний период со дня вступления в силу Амстердамского договора, должен принять:

- 1) меры, касающиеся порядка предоставления убежища, в соответствии с Женевской конвенцией от 28.июля 1951.г. и Протоколом от 31.января 1967.г. о статусе беженцев, а также другими имеющими отношение к делу договорами, в следующих вопросах:
  - а) критерии и механизмы, необходимые для установления государства-члена, ответственного за рассмотрение каждого конкретного заявления о предоставлении убежища, поданного гражданином третьей страны на территории одного из государств-членов;
  - б) минимальные стандарты для приема лиц, ищущих убежища в государствах-членах;
  - в) минимальные критерии для квалификации граждан третьих стран в качестве беженцев;
  - г) минимальные стандартные процедуры, необходимые для предоставления или лишения статуса беженца в государствах-членах;
- 2) меры, касающиеся беженцев и перемещенных лиц, в следующих вопросах:
  - а) минимальные стандарты для предоставления временной защиты перемещенным лицам из третьих стран, лишенным возможности вернуться в страну происхождения, и лицам, нуждающимся в международной защите по иным причинам;
  - б) поддержка согласованных усилий государств-членов в деле приема беженцев и перемещенных лиц, а также при решении возникающих при этом проблем;
- 3) меры, касающиеся иммиграционной политики в следующих вопросах:
  - а) условия въезда и проживания, а также стандартные процедуры выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе по мотивам воссоединения семей;

- б) нелегальная иммиграция и нелегальное проживание на территории Союза, в том числе репатриация лиц, нелегально пребывающих на этой территории;
- 4) меры, определяющие права и условия, при которых гражданин третьей страны, легально проживающий в одном государстве-члене, может поселиться в другом государстве-члене.

Меры, принятые Советом в соответствии с пунктами 3 и 4, не могут быть препятствием для сохранения или введения государством-членом новых национальных норм в соответствующих областях, если они не противоречат настоящему Договору и международным соглашениям.

На меры, принимаемые в соответствии с пунктами 2 (b), 3 (a) и 4, не распространяется вышеуказанное положение о пятилетнем периоде.

## 2. приложение

### Инструменты регулирования иммиграции в США

Наибольшим опытом регулирования иммиграционных потоков, безусловно, обладают США, которым приходилось решать с помощью иммигрантов самые разнообразные задачи. Послевоенная миграция в США состояла из двух этапов: первый — европейская эмиграция: за эти годы в США более 6,6 млн. человек из Западной Европы; второй — начиная с 1965 г., с принятием закона, создавшего более благоприятные условия для выходцев из Азии и Латинской Америки. С 1985 по 2000 г. доля белого населения в общем количестве занятых уменьшилась с 83 до 56 %, цветного — наоборот, возросла от 10 до 21 %. Начиная с 50-х г. в США проводится политика по привлечению высококвалифицированных кадров. В соответствии с решением конгресса предпочтение и в будущем будет отдаваться при иммиграции высококвалифицированным рабочим, инженерам, медицинским работникам, менеджерам, ученым.

Система государственных мер по регулированию иммиграции США включает:

- 1) законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов;
- 2) институциональные службы по иммиграции рабочей силы;
- 3) межгосударственные соглашения по иммиграции рабочей силы.

Регулирующие мероприятия стран иммиграции определяют количество иммигрантов, допускаемых в страну, в том числе трудящихся иммигрантов; устанавливают профессиональную, квалификационную, половозрастную структуру трудовой иммиграции и продолжительность пребывания в стране. Непосредственное осуществление иммиграционной политики возложено на специальные организации — национальные службы иммиграции, созданные при министерствах труда и внутренних дел. В США — первой стране массовой иммиграции — с 1982 г. существует служба иммиграции, входящая в состав юридического департамента. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) создана Служба постоянного наблюдения международной миграции — СОПЕМИ. Она координирует деятельность национальных иммиграционных управлений стран, входящих в ОЭСР.

Иммиграционные службы контролируют и оформляют в соответствии

с изданными законами въезд в страну иммигрантов, выдают разрешение на проживание и работу. Направление на работу в определенные отрасли и районы страны согласовывается с заявками предпринимателей, в которых указывается требуемое количество рабочей силы и ее качественная характеристика. Регулирование продолжительности пребывания в стране иностранцев, приехавших в поисках работы, варьируется в разных странах, но в целом в иммиграционной политике выделяются три основных направления:

- ротационная иммиграция рабочей силы, для которой характерно заранее ограниченное пребывание иммигрантов (от 1 до 3,5 лет) без права приезда их семей;
- разрешение проживания без определенного срока и с правом приезда семей;
- так называемая «ассимилированная иммиграция». Она предусматривает постоянное проживание иммигрантов с правом получения гражданства в стране после определенного законом срока непрерывного проживания (порядка 5—10 лет).

Ассимилированная иммиграция широко распространена в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, первые два, из приведенных выше видов регулирования, характерны для стран Западной Европы.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human mobility and Development. UNDP, 2009. Pp. 71-82.