

МИГРАЦИЯ И АДАПТАЦИЯ

В. А. Волох

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Аннотация. В статье «Миграционная политика: концептуальный подход» автор отмечает, что в Российской Федерации сделано немало, для того, чтобы выстроить эффективную государственную политику в сфере миграции населения. Однако наряду с этим существует еще огромное количество различных проблем. Российской Федерации пока не имеющей концептуальной государственной миграционной политики еще предстоит сформировать ее исходя из национальных интересов и своего геополитического положения. В интересах социально-экономического развития России и обеспечения ее безопасности целесообразно разработать Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации, которая должна быть принята на высоком общегосударственном уровне.

Ключевые слова: политология, миграционная политика, миграционные процессы, теоретические модели, беженцы, концепция, беженцы, беженцы, концепция, концепция.

По мнению многих исследователей международной миграции, конец XX – начало XXI веков можно назвать «Эрой миграции». Исследователи, концентрируют внимание на процессах глобализации, отмечают, что изначально наблюдалась тенденция либерализации товаров и капитала, параллельная тенденция в отношении перемещения людей отсутствовала. «Однако с 1960 годов в ряде ключевых стран начался активный процесс либерализации иммиграционной политики и, таким образом, был разрешен не поощрявшийся ранее массовый прием мигрантов. Более того, в рамках Европейского союза свобода передвижения с 1992 года стала реальностью в соответствии с Шенгенскими соглашениями. Наряду с этим коммерческие авиаперевозки сделали перемещения людей из одного конца земного шара в другой более быстрыми и дешевыми, чем когда бы то ни было. Даже, исходя из одних только этих измерений, резонно предположить, что международная миграция сильно возросла».¹ В связи с этим, должна быть выработана новая государственная политика, при которой миграция может играть важную роль в соци-

ально-экономическом развитии страны. Эффективная государственная миграционная политика должна быть составным, и очень важным, элементом стратегии развития общества. Миграция является одним из многих феноменов, которые составляют социальную среду политической системы и оказывают непосредственное влияние на процессы, проходящие в ее рамках.

Необходимо отметить, что миграция – сложный и довольно противоречивый процесс. В самом общем виде это – процесс перемещения населения между различными регионами, населенными пунктами, который завершается изменением места их пребывания или проживания. Процесс может оказывать как положительное, так и отрицательное воздействие на общую ситуацию в государстве. Так, с помощью миграции могут решаться демографические проблемы, восполняться недостаток трудовых ресурсов в тех или иных отраслях производств или районах страны. Вместе с тем, нелегальная миграция часто тесно связана с криминалом может оказать неблагоприятное воздействие на внутреннюю обстановку.

В основе этих перемещений лежат определенные движущие силы, мотивы или факторы. Все они в зависимости от степени изменчивости могут быть условно разделены на три большие группы: постоянно

¹ Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. М., 2001. С.19.

действующие факторы, относительно стационарные и переменные. Последние включают все, что зависит от жизнедеятельности самих людей. Как считает известный исследователь Л.Л. Рыбаковский, «Миграция населения – общественное явление. Население представляет собой не только совокупность людей, но и специфическую систему общественных связей и отношений, выступая в качестве подсистемы «общество»².

Можно ли в таком случае говорить о проведении целенаправленного регулирования, об осуществлении мер по реализации определенной политической воли, продиктованной, прежде всего защитой интересов государства в целом и его граждан?

Автор разделяет мнение исследователя О.Д. Воробьевой, что «Вся мировая практика и история цивилизации показывают, что любое государство может и должно выработать и проводить такую миграционную политику, которая наиболее выгодна для развития этого государства, политику, обеспечивающую рациональное размещение населения на своей территории, экономический рост, национальную безопасность и территориальную целостность»³.

В последние годы в России появилось много публикаций, авторы которых анализируют опыт формирования и реализации миграционной политики развитых западных стран⁴. Знакомство с западноевропейской научной литературой позволяет сделать вывод, что на современном этапе развития миграционная политика реализуется на мировом, международном (региональном) уровнях и на уровне отдельного государства.

На мировом уровне миграционная политика осуществляется международными организациями, такими как ООН (в лице ЮНФПА, УВКБ ООН и других ее подразделений), МОМ, МОТ и проявляется в действующих актах, и в тех документах и рекомендациях, которые ими принимаются на различных заседаниях и конференциях. Среди последних особое место принадлежит Всемирным конференциям ООН, имеющим правительственный статус, и соответственно, принимаемые на них документы имеют более чем рекомендательный характер.

Как видим, сущность миграционной политики на мировом уровне заключается в создании универсальных механизмов регулирования миграционных перемещений.

Создание различных международных (региональных) союзов отдельных государств, во многих случаях, предусматривает и свободу передвижения граждан этих государств через внутренние государственные границы, создание так называемых «прозрачных границ» предусматривает проведение единой миграционной политики регулирования на территории государств, входящих в такие союзы. Однако интересы и задачи союза в целом могут противоречить и не совпадать с интересами его отдельных государств.

Суть государственной миграционной политики на уровне отдельной страны заключается в соблюдении прав и свобод человека и гражданина, содействии социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, управлении миграционными процессами с целью предотвратить те из них, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов страны. Разделяя мнение профессора М.Л. Тюркина об отнесении к основным функциям, всесторонне охватывающим управление миграционными процессами, автор выделяет в качестве особенной функции: политическую – управление миграционной политикой⁵.

Миграционная политика на национальном уровне – часть внутренней и внешней политики государства, и немаловажная ее часть. От проводимой государством миграционной политики зависит, станет ли миграция позитивным и стабилизирующим фактором или, напротив, будет фактором обострения социально-экономических проблем общества.

² Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. С.19.

³ См. подробнее Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С.6.

⁴ См., например: Регент Т.М. Миграция в России. Проблемы государственного регулирования. М., 1999; Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001; Иммиграционная политика западных стран. Альтернативы для России. М.: МОМ, 2002; Государство. Антропоток. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н.Новгород. М., 2002; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С., Иммиграционная политика в российской Федерации и странах Запада. М., 2003; Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М.: ВНИИ МВД России. 2004; Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.:Изд. Дом «Стратегия», 2005 и др.

⁵ Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. - М.:Издательский дом «Стратегия». 2005. С. 99.

На уровне национального государства, по мнению автора, можно выделить три типа миграционной политики.

Первый тип – жесткая миграционная политика, ориентированная на резкое сокращение потока мигрантов на территорию государства. Такая политика предполагает применение различных процедур, усложняющих въезд и пребывание мигрантов. Инструментами государственного регулирования, позволяющими резко сократить количество мигрантов, становится, например, жесткое квотирование принятия трудовых мигрантов⁶, применение ускоренных процедур рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца и т.п. Такая политика характерна для стран Западной Европы и Балтии.

Второй тип – мягкая миграционная политика, при проведении которой положения международных конвенций, например Конвенции 1951 года «О статусе беженцев» толкуются буквально и фактически не устанавливаются какие-либо ограничения в предоставлении этого статуса. Такая политика характерна для некоторых государств-участников СНГ. Подобная политика проводилась и Россией с момента подписания Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. Вместе с тем, можно предположить, что проведение подобной политики вряд ли объясняется миграционной либеральностью государства, а говорит скорее о недостатках миграционного законодательства в связи с отсутствием практического и правового опыта, поскольку не учитывает всех социально-экономических последствий.

Третий тип – миграционная политика, представляющая собой наиболее разумное сочетание принципов защиты прав человека и соблюдения интересов государства. Государства, проводящие такую политику, не отказываются от исполнения международных обязательств, но обеспечивают стабильный уровень миграции на своей территории.

Перечисленные типы миграционной политики в разной степени позволяют обеспечивать эффективность государственного регулирования вынужденной миграции. Так, при проведении жесткой политики – государство резко сокращает приток мигрантов на свою территорию, в определенной степени ущемляя права мигрантов; мягкая миграционная политика мо-

жет привести к бесконтрольной иммиграции и, как следствие, к серьезным социально-экономическим потрясениям, а в ряде случаев и угрозе национальной безопасности; смешанный тип миграционной политики обеспечивает сочетание интересов государства и защиту прав мигрантов.

Кроме того, как справедливо подчеркивает исследователь проблем миграции Н.А. Воронина, политика должна также стремиться быть последовательной и преемственной, вобрать в себя и творчески переосмыслить весь положительный опыт, накопленный за предыдущие годы, а также отсеять все лишнее⁷.

Решение проблемы миграции населения, по нашему мнению, требует от государства дуалистического подхода, выработки и реализации четко выверенной государственной политики в этой сфере деятельности. Поскольку, с одной стороны, она, прежде всего, носит социально-экономический и гуманитарный характер, а с другой выдвигает вопрос обеспечения и сохранения безопасности принимающего государства. В связи с этим, перед Россией как принимающим государством стоит триединая задача: 1) разработка и эффективное применение механизмов по регулированию миграционных процессов (внешних и внутренних) в целях обеспечения социально-экономического и демографического развития государства; 2) выполнение принятых международных обязательств и прав человека; 3) сохранение национальной безопасности.

Нет сомнения, что в Российской Федерации сделано немало, для того, чтобы выстроить эффективную государственную политику в сфере миграции населения. Однако наряду с этим существует еще огромное количество различных проблем.

Поэтому, исследуя миграционные процессы, формы и способы воздействия на них рассмотрим ряд вопросов, связанных с формированием и реализацией государственной миграционной политики в современных условиях. Термин «миграционная политика» часто фигурирует в политической, юридической, социологической, экономической и других науках, однако содержание этого термина не определено в достаточной степени.

В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов. В широком смысле миг-

⁶ См. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010 – 252 с.

⁷ Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ.//Права и современное государственно-правовое регулирование. М. 2007. С. 319

рационная политика, как часть социальной политики государства, затрагивает вопросы демографической политики, сферы труда и производства, обеспечения и защиты прав человека и гражданина.

«Миграционная политика, – по определению Л.Л. Рыбаковского – это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей»⁸.

В настоящее время миграционная политика рассматривается многими учеными и политиками в узком формате. Учитывая многогранность миграционной сферы, полагаю, что миграционная политика должна формироваться и реализовываться в более широком формате.

В этой связи представляется более полным определение, предложенное политологом А.А. Кононовым «Миграционная политика – это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей»⁹.

Как вид государственной деятельности миграционная политика Российской Федерации, по мнению автора слабо концептуализирована. Отдельные ориентиры и приоритеты этой политики были заложены в Республиканской долговременной программе «Миграция», одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. №327, Федеральной миграционной программе, одобренной Указом Президента Российской Федерации от

9 августа 1994 г. №1668¹⁰. Вместе с тем, программы являются инструментом реализации государственной миграционной политики. К тому же в настоящее время нет действующих федеральных миграционных программ.

Единственным документом, в котором была принята попытка определить государственные приоритеты в сфере миграции, является Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства от 1 марта 2003 г.

Однако данный документ не носит нормативного характера, следовательно, он не обязывает, а всего лишь рекомендует заинтересованным органам и организациям учитывать, изложенные в нем положения. Более того, Концепция не отражает принципиального отношения к миграции, основанного на государственных стратегических интересах, не подкреплена финансовым ресурсом, а порядок утверждения плана по её реализации вызывает много вопросов. Совершенно очевидно, что такой документ, не только в силу его статуса, не мог стать и не стал эффективным рычагом регулирования миграционных процессов. В основном по этой причине в настоящее время федеральные законы и иные нормативные правовые акты, нередко, разрабатываются без четкой системы взглядов на то, какой должна быть государственная миграционная политика Российской Федерации и носят зачастую весьма противоречивый характер, в результате чего принимаются бесконечные поправки, дополнения, изменения, либо их рассмотрение и принятие откладывается на длительное время.

Автор разделяет мнение известного исследователя и специалиста Ю.В. Рощина, который считает, что «современная миграционная политика – это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу – она «сиюминутная», ситуационная»¹¹.

Российской Федерации пока не имеющей концептуальной государственной миграционной политики еще предстоит сформировать ее исходя из национальных интересов и своего геополитического положения. Поэтому, автор согласен с М.Л. Тюркиным, что «... со-

⁸ См.Л.Л.Рыбаковский. Миграционная политика России: теория и практика.// Современные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конференции (11-13 ноября 2003г.).-М., 2003. С 36.

⁹ Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). №4(14). 2010) / Л.А. Кононов. – М.: Изд-во РАГС, 2010. С.8.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 №1668 «О федеральной миграционной программе».

¹¹ Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие.- М.: ГУУ, 2007. С.196.

вершенствование МС (миграционной системы – прим. автора) – это политическая, общенародная задача, но не ведомственная работа МВД России и ФМС»¹². Проблемы миграции в Российской Федерации необходимо рассматривать в масштабах всего государства и решать их в сотрудничестве со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, предварительно на высшем государственном уровне определившись с приоритетными, первоочередными задачами, на решении которых должны быть, сосредоточены основные усилия.

Для построения действенной стратегии регулирования миграционных процессов в Российской Федерации необходимо обозначить критические точки в данной сфере, спрогнозировать возможные сценарии дальнейшего развития миграционной ситуации, сформулировать целевой вариант и в соответствии с ним разработать систему мер, направленных на достижение желаемого уровня управления миграцией.

Миграция населения имеет несколько основных, тесно связанных составляющих: внутренняя миграция, эмиграция и иммиграция. Поэтому, прежде всего, в интересах социально-экономического развития России и обеспечения ее безопасности целесообразно разработать Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации, которая должна быть принята на высоком общегосударственном уровне. Возможно даже принятие Федерального закона о миграционной политике.

В Концепции, по нашему мнению, должен быть тезис о том, что стратегический курс Российской Федерации в сфере миграции направлен на повышение благосостояния российских граждан, стабилизацию общей численности населения страны, ее прогрессирующее социально-экономическое развитие, реализацию национальных и геополитических интересов на длительный период и является системой взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Концепция должна опираться на преемственность развития отечественной миграционной политики, учитывать особенности международного опыта в сфере

миграции и определять сущность, цель, приоритетные направления, принципы, основные задачи, механизм, этапы и ожидаемые результаты реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В одном из разделов Концепции следует изложить современную миграционную обстановку в Российской Федерации и отметить, что перспективы развития Российской Федерации в значительной мере определяются усилением влияния миграционных процессов на эффективность социально-экономических преобразований и демографических изменений, связанных с увеличением потребностей страны в трудовых ресурсах.

В этой связи возникает необходимость формирования межведомственного системного подхода федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к дальнейшему совершенствованию миграционной политики, основанной на всестороннем учете влияния совокупности внешних и внутренних факторов.

Целью государственной миграционной политики Российской Федерации, по нашему мнению должно быть обеспечение эффективного управления миграционными процессами для устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, геополитических интересов, прав и свобод человека и гражданина. В Концепции необходимо отразить приоритетные направления государственной миграционной политики; ее основные принципы и важнейшие задачи.

Целесообразно также включить в концепцию механизм реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, основные этапы и ожидаемые результаты реализации государственной миграционной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Итогом реализации Концепции должно стать создание эффективно функционирующей миграционной системы Российской Федерации, отвечающей интересам личности, общества и государства, способствующей прогрессивному социально-экономическому развитию страны с целью повышения благосостояния российских граждан, а также обеспечивающей гибкое и устойчивое управление миграционными процессами федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

¹² Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.:Изд. Дом «Стратегия», 2005. С.84.

Библиография

1. Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ.//Права и современное государственно-правовое регулирование. М. 2007.
2. Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.
3. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010 – 252 с.
4. Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. М., 2001.
5. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). №4(14). 2010) / Л.А. Кононов. – М.: Изд-во РАГС, 2010.
6. Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие.- М.: ГУУ, 2007.
7. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001.
8. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика.// Современные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конференции (11-13 ноября 2003г.).-М., 2003.
9. Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001
10. Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография.- М.,:Издательский дом «Стратегия». 2005.
11. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М.: ВНИИ МВД России. 2004

References (transliteration)

1. Voronina N.A. Migratsionnaya politika Rossii: retrospektiva sovremennykh reform.//Prava i sovremennoe gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie. M. 2007.
2. Vorob'eva O.D. Migratsiya naseleniya. Vyp. 6: Migratsionnaya politika. Prilozhenie k zhurnalu «Migratsiya v Rossii». M., 2001.
3. Volokh V.A. Trudovaya migratsiya: politiko-pravovye i sotsial'no-ekonomicheskie aspekty privlecheniya i ispol'zovaniya inostrannoy rabochey sily. Monografiya. // M.: Izdatel'stvo «Sputnik+», 2010 – 252 s.
4. Iontsev V.A. Migratsiya naseleniya. Vyp. 3: Mezhdunarodnaya migratsiya. M., 2001.
5. Kononov L.A. Migratsionnaya politika Rossii: problemy i puti ikh resheniya. (Analiticheskie obzory Instituta nauchnykh issledovaniy i informatsii pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii: periodicheskoe izdanie (otkrytaya seriya). №4(14). 2010) / L.A. Kononov. – M.: Izd-vo RAGS, 2010.
6. Roshchin Yu.V. Migratsiya naseleniya i Rossiya. (Rol' i znachenie migratsionnykh protsessov v migratsionnoy politiki v proshlom, nastoyashchem i budushchem Rossiyskogo gosudarstva): uchebnoe posobie.- M.: GUU, 2007.
7. Rybakovskiy L.L. Migratsiya naseleniya. Vyp. 5: Stadii migratsionnogo protsessa. M., 2001.
8. Rybakovskiy L.L. Migratsionnaya politika Rossii: teoriya i praktika.// Sovremennye problemy migratsii v Rossii. Materialy obshcherossiyskoy nauchnoy konferentsii (11-13 noyabrya 2003g.).-M., 2003.
9. Ryazantsev S.V. Vliyanie migratsii na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Evropy: sovremennye tendentsii. Stavropol', 2001
10. Tyurkin M.L. Migratsionnaya sistema Rossii. Monografiya.- M.,:Izdatel'skiy dom «Strategiya». 2005.
11. Tyurkin M.L. Istoriko-pravovoy analiz migratsionnykh sistem Rossii, SShA, Frantsii i FRG. M.: VNII MVD Rossii. 2004