

Владимир ВОЛОХ

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ (состояние и проблемы в свете мирового финансового кризиса)

В настоящей статье автор отмечает, что складывающаяся в настоящее время ситуация в сфере управления миграционными процессами с учётом мирового финансового кризиса и его воздействия на социально-экономическое положение в Российской Федерации требует принятия комплекса мер, способствующих минимизации негативных последствий кризисных явлений.

In the article the author points out that the situation, which is currently taking place in the management of migration processes under conditions of world financial crisis and its influence on socio-economic situation in the Russian Federation requires an adoption of complex measures that might minimize negative consequences of the crisis.

Ключевые слова:

глобализация, миграционная ситуация, мировой финансовый кризис, миграционная политика, миграционные процессы, концепция; globalization, migratory situation, world financial crisis, migratory policy, migratory processes, conception.

Современная эпоха выдвинула ряд глобальных проблем, от оптимального решения которых зависит само существование и развитие человечества в целом, всех наций и народов. В числе таких проблем важнейшее место занимает миграция. В настоящее время в мире насчитывается около 175 млн мигрантов, т.е. почти 3% населения нашей планеты проживают в странах, не являющихся их родиной. В миграционный оборот втянуто 218 стран мира. Таким образом, миграционными потоками охвачено подавляющее большинство государств мира, а масштабы миграции исчисляются уже сотнями миллионов человек, что позволяет говорить о её глобальном характере.

Складывающаяся в настоящее время ситуация в свете мирового финансового кризиса и его воздействия на социально-экономическое положение в Российской Федерации требует принятия комплекса мер, способствующих минимизации негативных последствий кризисных явлений. Прежде всего, это касается демографической ситуации, которая в целом характеризуется отрицательной динамикой численности коренного населения России, уменьшением количества трудоспособного населения и его оттоком из стратегических для страны территорий. Несмотря на то, что Россия остается в числе крупнейших по населению стран мира, она быстро сдает свои позиции¹.

Исследователи не первый год говорят о том, что демографическая ситуация, в которой оказалась страна, уже не будет преодолена естественным способом. Проблему сейчас на государственном уровне пытаются решить математически и экономически.

Однако даже при самом благоприятном прогнозе, по подсчётам аналитиков, для нормального развития экономики коренного населения не хватит. Разумеется, миграция не решает демографическую проблему полностью, но в значительной мере потери, связанные с сокращением естественного воспроизводства населения, компенсировать способна.

«Глобализационные процессы в сочетании со стремительными переменами в глобальных политических и экономических системах способствовали резкой интенсификации мировых миграционных

ВОЛОХ Владимир
Александрович —
к.полит.н.,
заместитель
заведующего
кафедрой управления
миграционными
процессами ГУУ

¹ Население России 2006: Четырнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008, стр. 14.

потоков, привели к формированию принципиально новой миграционной ситуации»¹. По прогнозам МОТ, мировой финансовый кризис приведёт к увеличению числа безработных в мире² и активизирует процессы миграции. Миграция на территорию России с учётом кризисных явлений впредь будет только усиливаться. Если не будет найден политический ответ и не будет перестроена государственная машина, то миграция во многом будет нелегальной, но если проявить гибкость, то она может стать легальной.

В связи с этим должна быть выработана такая государственная политика, при которой миграция может играть важную роль в социально-экономическом и демографическом развитии страны. Эффективная государственная миграционная политика должна быть составным, и очень важным, элементом стратегии развития общества.

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

«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.

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 полити-

ка понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов. В широком смысле миграционная 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 объединённых средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также другие общественные институты, соблюдая определённые принципы, предполагают достижение поставленных целей»⁴.

В последние годы в России появилось много публикаций, авторы которых анализируют опыт формирования и реализации миграционной политики развитых западных стран⁵. 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 специализированные учреждения системы ООН (УВКБ ООН, МОТ и др.), МОМ, и отражается в действующих актах и др. документах и рекомендациях, которые ими принимаются на различных заседаниях и конференциях, в т.ч. на всемирных конференциях ООН, имеющих правительственный статус.

⁴ См.: Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России : материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003г.). — М., 2003, стр. 36.

⁵ См.: 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 и др.

¹ Ионцев В., Алешковский И. Международная миграция, глобализация и развитие // Миграция и развитие: доклады и статьи ведущих секций и докладчиков международной конференции «Миграция и развитие», Москва, 13-15 сентября 2007 г.: сборник статей / Гл. ред. В.А. Ионцев. — М.: СП «Мысль», 2007, стр. 62.

² По прогнозу МОТ, в 2008 г. число безработных в мире возрастёт на 6%.

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

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 политики регулирования миграционных процессов на территории государств, входящих в такие союзы. Однако интересы и задачи союза в целом могут не совпадать и вступать в противоречие с интересами его отдельных членов.

Суть государственной миграционной политики на уровне отдельной страны заключается в соблюдении прав и свобод человека и гражданина, содействии социально-экономическому развитию государства и его демографической составляющей, управлении миграционными процессами с целью предотвратить те из них, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов страны. Разделяя мнение М.Л. Тюркина, автор выделяет в качестве особенной функции политическую — управление миграционной политикой¹.

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

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

Первый тип — жёсткая миграционная политика, ориентированная на резкое сокращение притока мигрантов на территорию государства. Такая политика предполагает применение различных процедур, усложняющих их въезд и пребывание.

Второй тип — мягкая миграционная политика, при проведении которой фактически не устанавливаются какие-либо

ограничения и в значительной степени стимулируется иммиграция в страну. Подобная политика проводилась в России в 90-е гг. прошлого столетия. Вместе с тем можно предположить, что в данном случае 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 — смешанная миграционная политика, представляющая собой наиболее разумное сочетание принципов привлечения мигрантов, защиты их прав и соблюдения интересов государства. Государства, проводящие такую политику, обеспечивают оптимальный уровень миграции на своей территории.

Перечисленные типы миграционной политики в разной степени позволяют обеспечивать эффективность государственного регулирования миграции населения. Так, при проведении жёсткой политики государство резко сокращает приток мигрантов на свою территорию, в определённой степени ущемляя их права; мягкая миграционная политика может привести к неконтролируемой миграции и, как следствие, к серьёзным социально-экономическим сдвигам, а в ряде случаев — создать угрозу национальной безопасности; смешанный тип миграционной политики обеспечивает сочетание интересов государства и мигрантов, а также защиту прав мигрантов.

Кроме того, как справедливо подчеркивает 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 всё лишнее².

Государственная политика в сфере миграции населения с учётом мирового финансового кризиса и его воздействия на социально-экономическое и демографическое положение в Российской Федерации требует, по мнению автора, дуалистического подхода, поскольку, с одной стороны, она, прежде всего, носит гумани-

¹ Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. — М.: Изд. дом «Стратегия», 2005, стр. 99.

² Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права и современное государственно-правовое регулирование. — М., 2007, стр. 319.

тарный характер, а с другой — выдвигает вопрос обеспечения и сохранения безопасности принимающего государства. В связи с этим перед Россией стоит триединая задача: 1) повышение позитивного влияния миграции населения на социально-экономическое, демографическое и культурное развитие страны; 2) сохранение национальной безопасности и внутренней стабильности в принимающих регионах; 3) выполнение принятых международных обязательств и общепризнанных норм и принципов международного права.

К сожалению, по нашему мнению, в России до сих пор отсутствует внятная государственная миграционная политика с чётко обозначенными целями, задачами, приоритетами, критериями её оценки, а так же научно обоснованными программами, экономическими расчётами.

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. №1668. Обозначенные программы являлись достаточно действенным инструментом реализации государственной миграционной политики. К сожалению, в настоящее время федеральные миграционные программы отсутствуют.

Единственным документом, в котором была предпринята попытка определить государственные приоритеты в сфере миграции, является Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ 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 нём 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 — и 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 разрабатываются без чёткой 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 исследователя и специалиста Ю.В. Рошина, который считает, что «современная миграционная политика — это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу», — она «сиюминутная», ситуационная¹.

Российской Федерации, пока ещё не имеющей концептуальной государственной миграционной политики, только предстоит сформировать её основные положения, исходя из национальных интересов и своего геополитического положения. Поэтому автор согласен с М.Л. Тюркиным, что «... совершенствование МС (миграционной системы. — Прим. автора) — это политическая, общенародная задача, но не ведомственная работа МВД России и ФМС»². В свете мирового финансового кризиса проблемы миграции в Российской Федерации необходимо рассматривать в масштабах всего государства и решать их совместно 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 развития миграционной ситуации, сформулировать целевой вариант и в соответствии с ним разработать систему мер, направленных на достижение желаемого уровня управления миграцией.

¹ Рошин 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, стр.196.

² Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. — М. : Изд. дом «Стратегия», 2005, стр. 84.

Отмечая возрастающую роль научных исследований при формировании государственной миграционной политики, нельзя не согласиться с мнением Т.Н. Юдиной, которая считает, что «...назрела необходимость перехода от поверхностного описания стадий миграционного процесса к углублённому и комплексному познанию их сущности, раскрытию закономерностей и механизмов, их моделированию, диагностике и прогнозированию и на этой базе — к принятию адекватной миграционной политики»¹.

Миграция населения имеет несколько основных, тесно связанных составляющих: внутренняя миграция, эмиграция и иммиграция. Поэтому, прежде всего, в интересах социально-экономического развития России и обеспечения её 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 отражён тезис о том, что стратегический курс Российской Федерации в сфере миграции направлен на повышение благосостояния российских граждан, стабилизацию общей численности населения страны, её прогрессирующее социально-экономическое развитие, реализацию национальных и геополитических интересов и является системой взглядов на содержание и основные направления реализации политики 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 дать объективную оценку современной

миграционной ситуации в Российской Федерации с учётом мирового финансового кризиса и отметить, что перспективы развития Российской Федерации в значительной мере определяются усилением влияния миграционных процессов на эффективность социально-экономических преобразований и демографических изменений, связанным 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, основанного на всестороннем учёте влияния совокупности внешних и внутренних факторов.

Целью государственной миграционной политики Российской Федерации, по нашему мнению, должно быть обеспечение эффективного управления миграционными процессами для стабильного социально-экономического и демографического развития страны, укрепления её национальной безопасности, соблюдения геополитических интересов, прав и свобод человека и гражданина.

В Концепцию целесообразно также включить механизм реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, основные этапы и результаты, ожидаемые от 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 со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

¹ Юдина Т.Н. Социология миграции : учебное пособие для вузов. — М. : Академический Проспект, 2006, стр. 201.