

■ Рецензии

Л. Ю. Коростелева

МИГРАЦИЯ И ЛИКИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Рецензия на книгу: Паскачев А. Б., Волох В. А., Суворова В. А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография / Отв. ред. Паскачев А. Б.; Ин-т миграции и межнац. отношений. – Москва; Ярославль: Литера, 2017. 328 с. DOI: 10.19181/snsp.2018.6.3.6009

Миграция достаточно многообразна в своём проявлении. Об этом много и подробно написано. Общая классификация миграции, пригодная для идентификации различных её проявлений, включает более десятка признаков: характеристики населения, различия, создающие особенности, и пр. Исходя из признаков и критериев, а также оснований для классификации, выделяют эмиграцию, иммиграцию, внутреннюю миграцию; миграции возвратные, безвозвратные; вынужденные, добровольные; по цели, причине; долгосрочные, краткосрочные, маятниковые; трудовые, образовательные и пр. [Рыбаковский, 2017: 53–75]. Очевидно, что столь масштабные процессы, которые затрагивают большие и малые социальные группы и влияют на все общественные сферы, не происходят без участия государства.

Государственная миграционная политика призвана охватывать все виды миграции (собственно само перемещение) и соответствующие им миграционные процессы (включающие стадию принятия решения – мотив, причины, саму миграцию и стадию, когда миграция уже состоялась) [Рыбаковский, 2017: 68] и эффективно управлять ими в соответствии с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития страны.

В условиях глобализации и трансформации всего мирового сообщества и связанных с этим международных миграционных процессов, а также учитывая то, что в России немало собственных проблем демографического, социально-экономического и политического характера, российская национальная политика вынуждена уделять миграционным вопросам пристальное внимание. Мировой экономической кризис, демографические проблемы внутри страны, западные санкции и другие факторы инициируют государственные структуры обращаться к миграции как фактору, способному решать ряд таких серьёзных задач, как низкая рождаемость, старение населения и вследствие этого – снижение общей численности трудоспособного населения, отток населения из Сибири и Дальнего Востока и т. д.

Позитивный вклад в развитие страны и решение ряда задач заключается на данном этапе в стимулировании миграционного притока в Россию. основополагающим документом, регулирующим в настоящее время миграционную политику в стране, является Концепция государственной миграционной политики в Российской Федерации на период до 2025 г. [Концепция..., 2012]. Её

реализация запланирована в три этапа и включает: создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов, их интеграции и адаптации, содействие иммиграции в России (1-й этап: 2012–2015 гг.); обобщение и анализ правоприменительной практики в области миграционной политики, усовершенствование системы анализа миграционной ситуации, приостановку миграционного оттока населения из Сибири и Дальнего Востока (2-й этап: 2016–2020 гг.); оценку эффективности принятых миграционных программ и уточнение стратегии их реализации, обеспечение миграционного притока населения в районы Сибири и Дальнего Востока (3-й этап: 2021–2025 гг.) [Концепция..., 2012]. Уже на первом этапе реализации концепции (2015 г.) в Россию прибыло 17 млн иностранных граждан, из которых 47,2% прибыли с целью осуществления трудовой деятельности [Паскачев и др., 2017: 79, 89]. В соответствии со сложившейся ситуацией в ближайших планах руководства страны – создание оптимальных условий для трудовых мигрантов и недопущение обезлюдения Сибири и Дальнего Востока.

Вместе с тем неконтролируемая миграция, обладая высоким уровнем конфликтогенной заряженности, способна привести в общество хаос, ставя тем самым под угрозу национальную безопасность страны. Анализ ситуации и поиск возможных способов её разрешения были предприняты со стороны А. Б. Паскачева, В. А. Волох, В. А. Суворовой, издавших коллективную монографию «Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях» (2017). Авторы – теоретики в сфере экономических и политических наук, а также практики по проблемам государственного управления в миграции.

Монография состоит из трёх глав. Первая глава «Особенности становления и эволюции миграционной политики в истории России» посвящена экскурсу в историю миграционной политики в России, начиная с петровской эпохи. Рассматривая аспекты миграционной политики различных периодов, авторами выделены три типа миграционных процессов – иммиграция, эмиграция и внутренняя миграция. Отмечено, что миграционная политика в дореволюционный период носила ограничительный характер и заключалась в основном в регламентации иностранной торговли, образовательной эмиграции в Европу из числа молодых дворян, а также внутренних миграционных процессов, связанных с отходничеством и переселением крестьянского населения в города, а также в малозаселённые губернии.

Миграционная политика советского периода представлена авторами в контексте изучения процессов иммиграции лиц, нуждающихся в политическом убежище (1918–1920 гг.), сельскохозяйственных и промышленных рабочих из Западной Европы на земли юго-востока России и в Поволжье (1920–1923 гг.), позже (1960–1970 гг.) – трудовой иммиграции из числа рабочих и специалистов социалистических стран: Кубы, Вьетнама, КНДР, Болгарии, Польши и Венгрии. Авторы отмечают, что миграционная политика советского периода так же, как и политика петровской эпохи, носила в основном ограничительный, селективный характер и рассматривалась властями как одна из возможностей в решении задач экономического развития.

С распадом советского государства, переходом от плановой к рыночной экономике, на фоне ряда драматических событий 1991 г. прежние механизмы регулирования миграционной политики утратили свою эффективность, тре-

бовались новые подходы. Их разработка была невозможна без формирования новой государственной системы и нормативно-правовой базы, которая на тот период институционально только создавалась. Россия оказалась в сложной ситуации, когда прежняя парадигма не отвечала требованиям времени, а новая нуждалась в проработке. Отягощалась ситуация усилением стихийных потоков беженцев и вынужденных переселенцев, внешних трудовых мигрантов, нелегалов и реэмигрантов в страну. Регулирование иммиграции в этот период осуществляли ряд министерств и ведомств: Министерство внутренних дел, Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Федеральная пограничная служба. Поэтому с целью институционального обеспечения миграционной политики, обеспечения иммиграционного контроля и регулирования внешней трудовой миграции в 1992 г. была учреждена Федеральная миграционная служба.

Вторая глава «Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях» посвящена анализу институционального правового обеспечения миграционной политики, в том числе анализу документа, определяющего основное содержание и направление деятельности в сфере миграции – Концепции миграционной политики в новых условиях, её правового и институционального обеспечения. Проанализированы были и нормативные правовые акты в обеспечении миграционной политики за 2015 г., а также статистические данные о позитивных и негативных изменениях в области принятых новшеств в миграционном законодательстве, подробно представлены результаты исследования реализации государственной миграционной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

По оценке авторов исследования, в 2015 г. в Россию въехало более 17 млн иностранных граждан (при численности постоянного населения на этот период 146,5 млн человек). По состоянию на I квартал 2016 г. в рамках Государственной программы переселения соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию переселились 464,9 тыс. человек. При этом распределились они неравномерно, поскольку особенно притягательными для иммигрантов остаются Москва, Санкт-Петербург и их области, куда прибывает почти третья часть въезжающих мигрантов (для сравнения: за I и II кварталы 2015 г. переселилось в субъекты Российской Федерации 85,3 тыс. соотечественников, за III и IV – 97,9 тыс., причём более половины из переселенцев в качестве постоянного места жительства избрали Центральный, Приволжский и Сибирский федеральные округа) [Паскачев и др., 2017: 163–164].

Реализация Концепции государственной миграционной политики практически осуществляется на уровне институционального и правового обеспечения. Довольно гибким механизмом реализации миграционной политики стали Федеральные целевые программы, но на современном этапе, подчёркивают авторы, с трудом реализуется только одна такая программа – Федеральная целевая программа содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Глава третья «Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в контексте стратегии государственной национальной политики до 2025 года» раскрывает тенденции и практические результаты реали-

зации государственной миграционной политики, обозначает основные векторы оптимизации миграционной политики. В качестве одного из инструментов этого авторы рассматривают легализацию нелегальных иммигрантов через проведение разовой миграционной амнистии. По мнению исследователей, амнистия тех иностранных граждан, которые нарушили миграционное законодательство вследствие появления системных ошибок в быстро меняющемся отечественном законодательстве и чье нахождение по этой причине на территории России перешло в статус «нелегал», позволит избежать административной ответственности и позволит снова «добровольно» перейти в статус легальности.

Одобрять или не одобрять проведение миграционной амнистии — вопрос спорный, хотя половина опрошенных экспертов придерживается данной позиции [Паскачев и др., 2017: 281]. Вместе с тем можно предположить, что нелегальная миграция, перейдя после амнистии в статус легальной, существенно не снизит градус высокой конфликтной заряженности, поскольку существует риск столкновения интересов местных жителей и мигрантов. Эксперты также полагают, что мигранты, попав под амнистию, решат имеющиеся проблемы, но лишь на какое-то время. Как высказываются сами авторы монографии, ссылаясь на данные экспертного опроса, одним из условий амнистирования мигрантов является наличие работы у конкретного работодателя и заработной платы, достаточной для содержания и семьи. Показатели же прожиточного минимума на душу населения, градируемые по социальным признакам (ребёнок, взрослый, пенсионер) по регионам России, общеизвестны. Формулировка «зарплата, достаточная для содержания себя и своей семьи» [Паскачев и др., 2017: 281] с одной стороны размыта, лишена конкретных цифр, а с другой — настораживает и заставляет задуматься, в какой сумме, которая могла бы быть размером оплаты труда одного из них, нуждается семья из трёх человек?

Миграция как явление не проходит бесследно. Её последствиями являются изменения в экономике, социальной сфере, демографии, этнической и других структурах общества. И поэтому миграционная политика государства должна формироваться с привлечением к обсуждению широкого круга учёных, среди которых демографы, географы, социологи, политологи, экономисты. На современном же этапе многообразие предложений в области миграционной политики сводится в основном к «совершенствованию законодательства в сфере миграции» либо к «оптимизации государственной политики». Также следует отметить, что имеющиеся на сегодняшний день многочисленные теоретические и практические исследования миграционных явлений разрознены и, как правило, носят локальный характер. Ограничиваясь исследованиями миграционных процессов в отдельных регионах и их проявлениях в различных сферах общественной жизни, складываются фрагментарные представления, которые, безусловно, нужны и полезны, но явно недостаточны. Необходимо более комплексное понимание феномена миграции в России. Нужны не только «совершенствование государственной миграционной политики» (совершенствование, т. е. улучшение имеющегося) и «совершенствование законодательства в сфере миграции», но и новая её проработка, обоснованная с учётом среднесрочной и долгосрочной перспектив с точки зрения сохранения стабильности и безопасности России и её развития в мировом пространстве.

Авторы монографии отмечают, что государственная миграционная политика в настоящее время проводится на основе Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., разработанной с учётом международных и отечественных правовых актов, однако необходима разработка стратегических подходов к пониманию и регулированию миграционных процессов в стране на уровне федеральной и региональной властей. В настоящее же время нередко наблюдаются противоречия подзаконных актов федеральным законам [Паскачев и др., 2017: 310].

Итак, вся рецензируемая книга пронизана идеей решения актуальных вопросов, в том числе и дискуссионных, имеющихся на сегодняшний день в российской миграционной политике. Авторы внесли свой вклад в анализ нынешней миграционной ситуации в России, рассмотрев отечественную практику в области миграционной политики в исторической ретроспективе, отметив её нынешнее состояние, значимые изменения, а также обозначив перспективные тенденции её развития.

В качестве небольших замечаний к монографии необходимо указать на значительное количество аббревиатуры, которую авторы использовали в тексте, зачастую оставляя без расшифровки. Для читателя было бы более удобным не обращение к справочникам, а если бы расшифровка аббревиатуры была приведена в конце издания.

Подводя итоги, следует отметить, что книга интересная и вне сомнения нужная прежде всего тем, кто интересуется вопросами реализации государственной миграционной политики и национальной безопасности. Авторы представили подробный анализ результатов выполнения первого этапа Концепции государственной миграционной политики, дали оценку её эффективности, обозначили свои позиции по её оптимизации и высказали своё видение относительно дальнейшего развития событий.

*Л. Ю. Коростелева,
кандидат социологических наук, старший научный сотрудник,
Институт социологии ФНИСЦ РАН*

Список литературы

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ: [веб-сайт]. Электрон. текст. дан. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/#ixzz5Qsh7pu2U> (Дата обращения: 30.04.2018).

Паскачев А. Б., Волох В. А., Суворова В. А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография / Отв. ред. Паскачев А. Б.; Ин-т миграции и межнац. Отношений. Москва; Ярославль: Литера, 2017. 328 с. ISBN 978-5-9906573-5-9.

Рыбаковский Л. Л. История и теория миграции населения. Книга вторая. Миграция населения: явление, понятие, детерминанты. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2017. 234 с. ISBN 978-5-9500099-7-6