



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 352.2(47+57)

В.М. КАПИЦЫН, д.полит. наук, профессор кафедры социологии и политологии ИППК МГУ
ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы
Электронный адрес: kapizin@yandex.ru

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СНГ: СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

В статье рассматривается сложный процесс формирования системной миграционной политики в СНГ, анализируются отношения между ее субъектами, оценивается уровень их взаимодействия.

Ключевые слова: СНГ; системная миграционная политика; субъекты миграционной политики

Методы исследования

Системная миграционная политика в СНГ строится во взаимодействии многих стран, прежде всего членов данного содружества, а также государств, не входящих в это образование. В статье предпринята попытка анализа фак-

торов формирования, признаков становления, системной миграционной политики в регионе СНГ, ее структуры и элементов.

Большую роль в изучении миграции сыграли концептуальные подходы «выталкивания – притяжения», «трёх стадий» миграции, «миграционной сети». Использование их способствовало активизации исследований по пути более органичного сочетания регрессионных и интеракционных моделей, уделение большего внимания системному методу. Применение регрессионных моделей, в частности концепция «притяжения – выталкивания» компенсируют недостатки интеракционных моделей благодаря расширению рассматриваемых факторов миграции. В то же время интеракционные подходы, в частности концепция интеграции мигрантов, дают возможность показать, что эффективность миграционной политики зависит, в том числе от того, как взаимодействуют мигранты и принимающий социум. Так, бихевиористский подход позволяет проследить, как поведение мигрантов и принимающих социумов встраивается в реализацию задач политических акторов. Неоинституционализм концентрирует внимание на связях и взаимодействиях неформальных и формальных институтов, правовых норм и практик мигрантов, принимающего социума.

С учётом значения глобализации и порождаемого ею феномена глокализации правомерно считать, что в основе адекватного отражения комплексности миграционных процессов лежит системный подход, позволяющий выявить взаимосвязь миграции и развития [5], рассматривать миграцию как перенос энергии (энергогенез), устойчивый обмен населением, рабочей силой, финансами, культурными образцами [16, 24, 40]. Недаром приобретает вес концепции «миграционных систем» [17, 23], дающая возможность комплексно изучать развитие регионов вместе с миграционными практиками.

Мы выдвигаем гипотезы, сближающие интеракционные и регрессионные подходы к миграции. Миграционные потоки являются самоорганизующимся началом; насущные потребности людей находят свой выход в тех маршрутах и регионах, которые объективно определены движением населения. В то же время серьёзно влияет и субъективный фактор, в частности, миграционная политика государств. Стремясь к более эффективному решению проблем миграции, государства используют возможности как двухстороннего, так и многостороннего коллективного регулирования и координирования своей миграционной политики. Субъектное взаимодействие принимает системный характер, подкрепляет действие объективных факторов, ведет к становлению миграционных систем (далее МС) в рамках трансграничных регионов.

Субъективная сторона выражена также во включении людей во внутригосударственное и трансграничное движение, использующее индивидуальное, групповое, государственное и международное воздействие на миграционные потоки. В таком ракурсе миграционная система выступает как сочетание разнородных инклюзирующих и эксклюзирующих процессов, т.е. непрерывных «включений» и «исключений» людей по отношению к отдающим и принимающим социумам, экономической конкуренции, региональной, государственной и международной миграционной политике. Принимающие и отдающие социумы выступают не просто контекстом или средой, а частью миграционной системы. Напрашивается и организмический подход, основанный на понимании системы как «пульсирующей кровеносной системы» (мигранты – «новая кровь разных групп»; принимающее сообщество – «сосуды» в разном их состоянии, опять же с разными группами крови; отдающее сообщество – «донор»; миграционная политика – «импульсы нервной системы» разной силы и локализации).

Есть некие общие для всех народов основания движения населения: миграция обеспечивает выживание, освоение территорий, обмен культурными образцами, универсализацию разных сторон жизни, взаимосвязи рынков труда, структур производства, культур. Но такой универсализм в системном подходе не должен заслонять значение культурного релятивизма. Поэтому используется также идентификационный метод, в основе которого лежит учёт взаимодействия этнических, государственных, региональных, космополитических идентичностей как механизм интеграции мигрантов на разных уровнях [13, 41]. Некоторые исследователи вводят понятие «миграционный антропоток», определяя его как социокультурный процесс, изменяющий набор базовых идентичностей в обществе, необходимых для того, чтобы человек (группа) могли «быть собой» на конкретной территории [10]. Миграция влияет на базовый

набор идентичностей (территориальных, естественно-антропологических, духовно-культурных, агентно-профессиональных [1]), в которых нуждается любое общество для сохранения и поддержания нормального состояния. Он универсален по наличию и набору, но не содержанию. Универсализм сочетается с культурным релятивизмом, чтобы разные идентичности меньше конфликтовали между собой.

Что касается понятия «международная миграция», то, например, И.В. Ивахнюк видит в ней «территориальные передвижения людей через государственные границы, связанные с изменением постоянного места жительства и гражданства, обусловленным различными факторами (экономическими, семейными, национальными, политическими и др.), или с пребыванием в стране въезда, имеющем долгосрочный (более 1 года), сезонный (менее 1 года) и маятниковый (ежедневный) характер, а также с циркулярными (или эпизодическими) поездками на работу, отдых, лечение и тому подобное» [15]. Далее будем учитывать потенциал этого определения.

Природа и факторы формирования миграционных систем и системной миграционной политики

Природа МС и миграционной политики определяется взаимосвязанными условиями: *неравновесностью* и *дополняемостью* в развитии разных обществ, что выразилось в различии темпов и направлений развития рынков, демографических процессов, услуг образования, межнациональных отношений и т.д. В СНГ зафиксированы разные миграционные модели: а) в основном отдающие (Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Молдавия, Армения); б) в основном принимающие (Россия, Казахстан, Украина, Белоруссия); в) транзитные (почти все государства СНГ). Движение населения в социально-географических и социокультурных параметрах СНГ приобретает признаки МС. Можно выделить факторы, в настоящее время усиливающие неравновесность и дополняемость и ведущие к формированию МС и системной миграционной политики.

Взаимная заинтересованность государств СНГ. Существует постоянный спрос на труд мигрантов из социумов, обладающих «отдающим» потенциалом. Происходит систематический обмен: а) рабочей силы различной квалификации – на развитие и стабилизацию экономик и социальных систем; б) приема переселенцев – на оптимизацию демографического состава обществ; в) притока туристов – на репрезентацию территориальных и культурных особенностей. Взаимные выгоды возможны и для принимающих государств, и для государств исхода, и мигрантов, что было отмечено на Всемирном конгрессе по народонаселению и развитию в Каире в 1994 г. Так, неравновесность и дополняемость обществ в СНГ позволили смягчить последствия процессов 1980-1990-х гг.

Влияние исторических связей. Международное движение населения быстрее приобретает системный характер при наличии исторически сложившихся связей народов. Миграция из Европы в США опиралась на устойчивость, интенсивность связей в англосаксонской колониальной системе. МС в СНГ (с Россией в качестве «ядра») формировалась благодаря бывшим структурам СССР (единые рынок труда, гражданство, система образования, язык).

Экономический и социальный вес миграции. В России после распада СССР резкое сокращение населения сопровождалось беспрецедентным миграционным приростом (более 5 млн. человек), восполнявшим за период с 1992-1998 гг. – 59% естественной убыли населения [6]. Общий коэффициент рождаемости составлял в 2005 г. 10,2% против 14,6% в 1989 г., суммарный коэффициент рождаемости сократился с 1990 г. по 2005 г. с 2,01 до 1,34 ребенка (и ниже) на одну женщину. Численность населения РФ на 1 января 2008 г. достигла 142,0 млн. человек, сократившись на 6,3 млн. человек, по сравнению с 1992 г. [12] По оценкам экспертов ООН, Россия всё больше будет нуждаться в приёме трудовых и замещающих мигрантов (до 1 млн. в год) [18].

Территориальные асимметрии. В России наблюдается значительная асимметрия развития регионов. Подобные проблемы, хотя и с выраженным этническим уклоном (снижение возможностей русскоязычного образования), возникли и в Казахстане, где незначительную плотность населения имеет ряд областей. Восточные регионы России в силу «западного дрейфа» и высокой смертности населения потеряли от 25 до 50% его (Чукотка, Магаданский край, Сахалин, Курилы [2]). В Еврейской автономной и Амурской областях, Приморском и Хабаровском краях четко выражено трансграничное различие миграционного потенциала. Плотность населения здесь в среднем составляет 4 человека на 1 кв. км., т.е. в 30 раз меньше, чем в пограничных провинциях КНР [35].

Значение денежных переводов. Самостоятельный фактор – связь миграции с потоками денежных переводов. Наибольшая доля переводов в ВВП характерна для Молдавии (34%) и Таджикистана (45%) [36]. Банки разных стран ведут борьбу за рынки переводов мигрантов, т.к. переводы представляют собой безрисковые и быстротечные финансовые операции, дающие стабильную прибыль. Переводы способствует стабилизации положения мигрантов. Из всех переводов, осуществляющихся из России, на Украину, Таджикистан, Узбекистан, Армению, Азербайджан, Молдавию и Грузию приходится 80% их [6].

Влияние на пенсионные и финансовые системы. Миграция позволяет увеличить возможности разных обществ в стабилизации пенсионных систем принимающих стран. В связи с ростом объёма выплат увеличивающемуся числу пенсионеров и инвалидов возникает необходимость «импорта налогоплательщиков» для поддержания активов пенсионных фондов. В Европе налоги трудовых мигрантов в немалой степени поддерживают стабильность пенсионных фондов и даже фондовых рынков [5].

Программирование трансграничной миграции. Трансграничная миграция становится более системной благодаря разработке международных программ ЕС, Совета Европы, СНГ, НАФТА, ЮНФПА ООН, 20-летней Программы действий в области народонаселения и развития, принятой в Каире в 1994 г., а также проведению национальных миграционных политик. В результате политический дискурс смещается с антиномии «миграция – безопасность» на антиномию «миграция – развитие».

Связь миграции с торговлей услугами. Усиливается связь между организацией торговли и потоками мигрантов (речь идёт не о торговле людьми);

в формировании иммиграционной политики наметился сдвиг в сторону интересов торговли; некоторые государства и компании стремятся представить временную трудовую миграцию как часть формирующегося режима торговли услугами [37, 39]. Это особенно актуально в отношении эпизодической и челночной трансграничной миграции [15].

Признаки формирования системной миграционной политики в СНГ

Говоря о системной миграционной политике, определим существенные признаки системности. Если совокупность взаимосвязанных феноменов проявляет определённую упорядоченность и стабильность, то эту совокупность можно рассматривать как систему, имеющую такие признаки: сложность, структурность, устойчивость, открытость (закрытость), возможность взаимодействия с внешней средой [26]. Структурно-функциональный подход дополняется регрессионным, интеракционным, идентификационным подходами, что позволяет подготовить представление о МС как о сочетании инклюзирующих и эксклюзирующих процессов, т.е. процессов включения – исключения мигрантов, переплетения и взаимодействия разных факторов (выталкивания – притягивания, интеграции – дезинтеграции), различных видов миграции. Принимающий и отдающий социумы, государственные и международные институты в СНГ становятся частями МС, воздействуя на миграцию и меняясь вместе с ней.

Исследователи выделяют такие МС: Североамериканскую, Азиатско-Тихоокеанскую, стран Персидского залива, Европейского Союза (ядро – «старая» Европа), Евразийскую (ядро – Россия) [15]. Существенными признаками системности в СНГ мы считаем обоюдную востребованность миграции в отдающих и принимающих странах, наличие миграционный потенциал, направленность, продолжительность миграции, субъектность в политике, создание миграционных сетей. Л.Л. Рыбаковский, разрабатывая понятие «миграционный потенциал» в СНГ, делит его на группы по этнонациональным (титულные и нетитулные) и территориальным (коренные и некоренные) признакам, выступающим как доминирующие или комбинируемые. Возможна доминанта этнического признака в чистом виде в комбинации с языковым признаком, либо комбинация геополитического признака с этническим. Выделены группы населения: а) собственно русские; б) коренные народы, проживающие на территории российского государства и СССР; в) народы – представители титульных национальностей; г) представители народов, имеющих историческую родину за рубежом, по разным причинам переселившихся в Россию (немцы, чехи, поляки, испанцы, афганцы и т.д.) [32].

Миграционный потенциал СНГ относительно России как «ядра» МС можно оценивать исходя из мотивационно-целевых оснований: приехавшие в Россию на постоянное жительство (замещающая миграция); временно приезжающие с целью заработка (трудовая) и обучения (образовательная миграция); использующие Россию как транзитную зону (транзитная); совершающие туристские, деловые, приграничные поездки (эпизодическая миграция).

Потенциал замещающей миграции ориентирован в основном на Россию, хотя ряд государств стремится возвратить на историческую родину

представителей титульных и других этносов, выехавших из данных стран (Казахстан, Белоруссия, Украина). Если судить по этническому признаку, то миграционный потенциал, устремлённый в Россию, уменьшился, по сравнению с началом 1990-х гг. Тогда помимо РСФСР в бывших советских республиках жило около 25 млн. русских, а вместе с представителями всех титульных для России наций (татар, башкир, мордвы и т.д.) и другого русскоязычного населения (немцы, поляки, чехи и др.), а также части украинцев, белорусов, казахов, армян, азербайджанцев, других народов, ориентирующихся на Россию, – 37 млн. [22] Миграционный прирост в России за 2001-2006 гг. был уже в 5 раз меньше, чем за 1989-2000 гг. Часть русских в странах СНГ сменила этнонациональную принадлежность в пользу титульной нации государств проживания (1,8 млн. русских на Украине, 0,5 млн. в Казахстане). С учётом всех факторов, в том числе естественной убыли и рождения детей, всего русских в ближнем зарубежье осталось около 16,5-17 млн. И представителей других титульных для России наций (кроме русских) в ближнем зарубежье, судя по переписям населения, около 1,5 млн. По оценкам экспертов, из них способны выехать в Россию около 4,5-5 млн. человек [32, с. 33].

Что касается временной трудовой миграции, то в СНГ её потенциал пока ограничен в основном границами бывшего СССР, связан в большей мере с российским рынком, реализуется в значительной степени «теневых» форма труда. Пока по официальным оценкам, в ЕС выезжало (начало 2000-х гг.) примерно 120 тыс. трудовых мигрантов из СНГ¹ [34]. Но известно, что увеличивается, например, поток мигрантов из Молдавии и Украины в страны ЕС. В СНГ преобладает спрос на лиц, занимающихся физическим трудом в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, торговле. Россия и Казахстан не удовлетворяют этот спрос за счет своих граждан, в том числе потому, то россияне не всегда готовы занять эти рабочие места из-за низкой оплаты труда, непрестижности, тяжелых условий труда, и работодателям выгодно использование мигрантов.

Приток иностранной рабочей силы в Россию в значительной части происходит в скрытой, нерегистрируемой форме. Так, в 2001 г. в России было зарегистрировано только 283 тыс. иностранных работников. По официальным данным общее число разрешений на работу, выданных в 1992-2001 гг. составило всего около 1,5 млн. Однако реальное число незаконных рабочих-мигрантов достигало 5 млн. В 2008 г. легальных трудящихся-иностранцев прибыло всего 2,4 млн. Из них 1 млн. был занят в строительстве, 384 тыс. в торговле, 234 тыс. в обрабатывающих производствах, 185 тыс. – в сфере услуг, 135 тыс. – в лесном и сельском хозяйстве, 87 тыс. – на транспорте. Нелегальных трудовых мигрантов насчитывалось около 5 млн. [14] Не используется весь потенциал трудовой миграции. «Теневая» миграция взаимодействует с замещающей, легальной трудовой, эпизодической. Системность миграционной политики

¹ Это объясняется «языковым барьером»; слабой информационной базой о трудоустройстве; отсутствием в регионе опытных агентств по трудоустройству за рубежом, опыта трудоустройства и проживания в странах импорта рабочей силы; наличием жесткой конкуренции на европейском рынке труда; слабостью этнических миграционных сетей в странах-реципиентах [20].

будет усиливаться с ослаблением «теневого» миграции и блокированием её криминализации.

Оценка развития потенциала МС в СНГ предполагает рассмотрение разных видов эпизодической трансграничной миграции (туристской, образовательной, деловой, приграничной, рекреационной, паломнической). Выделяется также экологическая миграция [4]. Важная часть потенциала – обучение иностранцев в российских вузах, после чего молодёжь нередко предпочитает оставаться в стране обучения. В 2009 г., квота приёма соотечественников в российские вузы была увеличена до 10 тыс. человек, хотя уменьшилось финансирование обучения по гуманитарным программам [21].

В приграничных регионах соседи, как правило, интенсивно общаются и обмениваются рабочей силой, товаром, услугами. Здесь неравновесность и дополняемость проявляется в интенсивной трудовой и эпизодической миграции. Важный аспект для России – протяжённость и миграционная специфика приграничных регионов в силу природных условий, инфраструктуры, степени занятости населения и т.д. Вообще приграничная миграция играет большую роль в поддержании МС в СНГ. Вводятся разные режимы пересечения государственных границ с государствами СНГ и другими.

Активно взаимодействует население российских и казахстанских приграничных областей, так как протяжённость границы, инфраструктура, политический фон, ресурсы, связи населения – всё располагает к использованию замещающей, трудовой миграции из Казахстана и обоюдной эпизодической миграции [8]. Миграционная политика тесно связана с эффективной пограничной политикой. Российско-казахстанская граница (протяжённость свыше 7500 км) – самый длинный в мире непрерывный сухопутный рубеж (треть всех границ России и более половины границ Казахстана) – выступает как регулятор евро-азиатских трансграничных потоков. Ошибки в их регулировании негативно отражаются на ситуации в нескольких странах. Необходим поиск баланса между интересами безопасности и сотрудничества, учет многих факторов и взвешенная оценка их соотношения, критический анализ стереотипов, распространенных среди представителей власти и в общественном мнении [7].

Определяющим для системной миграционной политики является такой признак как *субъектность*. **В.А. Ядов рассматривает субъектность** как «способность социальных субъектов (от рядовых граждан до национальных правительств и международных акторов современной истории) реагировать на внутренние (в рамках данных обществ) и внешние (со стороны миросистемы) вызовы, упреждать или сдерживать нежелательные и опасные тенденции... и содействовать желательным» [31]. Субъектность миграционной политики предполагает определённую степень управляемости и самоорганизации, способность отвечать на внешние и внутренние вызовы (конфликты подсистем и элементов). Гармоничное развитие (со-развитие) элементов и подсистем обеспечивает субъектность всей МС.

С учётом этого субъектность миграционной политики выступает как способность к регулированию миграционных процессов и координации действий субъектов на таких уровнях: 1) глобальном и региональном –

взаимодействие глав государств, МИД, посольств и консульств, миграционных ведомств, коллективных органов СНГ, а также ООН, ЕС, Совета Европы, международных НПО; 2) национально-государственном и субрегиональном – миграционная политика конкретных государств в рамках МС: контроль государств за трансграничной миграцией (законы, административные практики), работа с соотечественниками за рубежом, развитие сети зарубежных центров науки и культуры, интеграционная политика; 3) групповой самоорганизации мигрантов с помощью НПО, принимающих и отдающих сообществ, диаспор, землячеств, миграционных сетей, других неформальных институтов, включающих (исключающих) в жизненные сферы и потоки мобильности на коллективном уровне; 4) индивидуальном – способность людей использовать потенциал мобильности, взаимодействие с отдающим и принимающим социумами.

Глобализация экономики сопровождается ростом дефицита институционализации в миграционных потоках. Этот дефицит нередко компенсируется благодаря изменениям, неадекватным целям системной политики: чрезмерному ужесточению миграционного контроля, с одной стороны, и расширению этнических миграционных сетей в принимающих социумах, с другой. Что приводит к увеличению «теневой» миграции и конфликтов, разрыву уровней субъектности. Совершенствование институтов важно для преодоления и предотвращения таких разрывов, от уровня принимающих (отдающих) местных сообществ до глобального.

Субъектность миграционной политики в СНГ

Координация миграционной политики и нормотворчества на глобальном и региональном уровнях требует создания институтов взаимодействия миграционных ведомств с учётом особенностей национальных миграционных моделей и возникающих конфликтов целей. В СНГ необходимо проводить системную миграционную политику, основанную на принципе взаимовыгодного регулирования миграционных отношений, обеспечивающую «со-развитие» и координацию политик принимающих и посылающих стран. Концепция «со-развития» предусматривала использование миграции для целей экономического развития, а в практической плоскости фокусировалась на возвратности мигрантов как факторе развития посылающих стран [5]. В СНГ возможны новые разработки концепции «со-развития».

Основные правовые механизмы в СНГ – двухсторонние и коллективные соглашения и договоры. Заключён ряд соглашений о трудовой деятельности и социальной защите граждан одной страны, работающих на территории другой страны, а также соглашений о социальных и юридических гарантиях для мигрантов, переезжающих на постоянное место жительства из одной страны в другую. Россия подписала и ратифицировала новые двухсторонние соглашения с Киргизией и Таджикистаном, реализация которых обеспечивается организационно-правовыми механизмами (создание рабочих группы, проведение мониторинга, взаимодействие на региональном уровне). Ратифицировано соглашение о трудовой деятельности и защите прав трудящихся мигрантов и между Россией и Республикой Узбекистан.

Но двухсторонние соглашения не всегда эффективны, например, в отношении транзитной миграции. Необходимы коллективные соглашения системного характера, регулирующие все виды миграции, координирующие действия в отношении «теневой» и криминализированной миграции. В декабре 2000 г. Россия в одностороннем порядке вышла из Бишкекского соглашения 1992 г., по которому граждане государств-участников СНГ имели право свободного въезда, выезда и передвижения по территории СНГ. 6 марта 1998 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. В 2004 г. создан координирующий орган – Совместная комиссия государств-участников соглашения 1998 г. по борьбе с незаконной миграцией. Была одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 г. В 2007 г. главы государств-участников СНГ подписали Декларацию о согласованной миграционной политике, предполагающий информационное взаимодействие, противодействие нелегальной миграции, взаимопомощь в предупреждении, выявлении и пресечении её каналов, а также сближение законодательств в сфере миграции, разработку миграционных программ и их реализацию [35, с. 286]. Были реализованы и продолжают выполняться программы программ сотрудничества данных государств на 2006-2008 и 2009-2011 гг.

На глобальном уровне проблемами международной миграции занималась ООН и его организации, в частности МОТ и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев. В 1998 г. московское отделение МОТ было преобразовано в Субрегиональное бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Это мотивировалось наличием единого миграционного пространства в СНГ. Деятельность бюро распространяется на десять стран СНГ (кроме Украины и Молдовы).

Национально-государственный уровень субъектности миграционной политики остаётся значимым для стран СНГ, и особенно для России, играющей роль «ядра» СНГ. Многое зависит здесь от федерального миграционного законодательства, а также законодательства субъектов РФ. Российские законодатели выступали в качестве своеобразного «локомотива» на Межпарламентской ассамблее СНГ при подготовке модельных законов, используемых в процессе законотворчества в странах СНГ. Статистический учёт, обеспечение миграционного контроля на «входе» и «выходе» МС, контроль за трансграничными перемещениями внутри системы способствуют субъектности миграционной политики, институционализации конфликтов мигрантов и принимающего населения. Субъектность политики обеспечивается благодаря введению Государственной информационной системы миграционного учёта России (ГИСМУ).

Побочным признаком повышения субъектности (управляемости, регулируемости) стало превращение реадмиссии в России, Казахстане, Украине в самостоятельный миграционный поток, т.е. подсистему миграционной политики. В то же время для России знаменателен поворот в сторону разрешительных мер регулирования. Согласно решению Совета безопасности РФ «О мерах по совершенствованию миграционной политики РФ» от 17 марта

2005 г., были приняты Программа работы с соотечественниками за рубежом на 2006-2008 гг., Федеральная целевая программа «Русский язык (2006-2010)», Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом (2007-2012). Складывается система миграционного права на основе законодательства, решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, юридической практики, норм международного права, решений Европейского суда по правам человека.

Приняты новые редакции Федеральных законов «О беженцах», «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О государственной границе Российской Федерации», Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Правила осуществления миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, административные регламенты для ФМС России.

Увеличение потенциала замещающей миграции в Россию может послужить Государственная программа по переселению в Россию соотечественников 2007-2012 гг.², рассчитанная в основном на население СНГ. В момент её разработки и принятия в 2006 г. прогнозировалось принять до 2010 г. из-за рубежа более 300 тыс. соотечественников. Но на январь 2010 г. в Россию прибыло чуть более 17 тыс. участников программы. В основном это жители Казахстана, Узбекистана, Киргизии, Таджикистана, Украины, Молдавии [35, с. 345-353]. Возникли сложности на уровне СНГ и двухсторонних отношений³. К примеру, для Казахстана, где развивается экономика, имеется много мало-заселённых земель, переселение казахстанцев в Россию невыгодно. По состоянию на 1.01.2009 за рубежом функционировало только 5 представительств ФМС России и 15 временных групп [29]. Чтобы найти выход из ситуации, необходимы специальные двухсторонние и коллективные договорённости в рамках СНГ, применение принципа «со-развития». Так, если часть русскоязычного населения Казахстана переселится в Россию, то это можно компенсировать подготовкой специалистов в России для Казахстана, а также миграцией из трудоизбыточных стран (Узбекистана, Таджикистана, Киргизии). Кроме того, следует разработать и принять законы «О репатриации», специальные нормы закона «О социальном партнерстве», Кодекса об административных нарушениях, Трудового кодекса РФ (или специального закона о регулировании привлечения и использования иностранцев на территории России как отдельной категории трудящихся), более полно учесть на региональном

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента РФ от 22.06.2006 № 637.

³ Так в 2007-2008 гг. новые представительства ФМС России не были созданы в государствах-участниках СНГ, располагающих наибольшим миграционным потенциалом (Казахстан, Молдова, Узбекистан, Украина), т.к. власти тормозили этот процесс, инициированный Указом Президента РФ [25].

уровне особенности миграционных режимов для разных типов муниципальных образований.

Следующий уровень субъектности – групповая самоорганизация мигрантов как подсистема миграционной политики – влияет непосредственно на потоки миграции и имеет множество измерений: влияние общественности, СМИ, НПО, местных принимающих и отдающих сообществ, диаспор (землячества), миграционных сетей. И.В. Ивахнюк отметила, что «с течением времени с помощью миграционных сетей потоки мигрантов из страны происхождения в страну назначения становятся самоподдерживающимися, самовоспроизводящимися» [15]. Мигранты поддерживают друг друга (материальная помощь, трудоустройство, неофициальная перевозка денег на родину и т.д.), влияют на взаимодействие отдающих и принимающих сообществ, различных посредников (работодателей, фирм по рекрутингу, оформлению миграционных документов, перевозке и т.д.). Понятие «принимающий социум» соединяет в себе нормативность государственных велений (миграционное законодательство, государственные услуги), социальные практики мигрантов и работников территориальных органов ФМС, работодателей и служб занятости населения, местных сообществ. Исследователи ставят вопрос о том, каков реальный, а не прописанный в законе контекст взаимодействия с трудовыми мигрантами, как создаются практики, свойственные разным социальным групп и институтов [14].

Индивидуальный уровень субъектности в миграционной политике отражает жизненные стратегии и практики мигрантов, ценности и нормы, защиту достоинства, отношение к правам. В ходе анализа миграционной политики следует учитывать индивидуальную мобильность людей, их восприятие территориальной, этнической, национально-государственной идентификации. Без исследования индивидуальных мотиваций трудно объяснять практики адаптации и интеграции, взаимодействие мигрантов с принимающим социумом⁴. Только гармонизация взаимодействия на этом уровне, проявление субъектности самих мигрантов и местных жителей, соединяющееся, в конечном счёте, с другими уровнями, позволяет говорить о системности миграционной политики в СНГ.

Взаимодействие уровней субъектности в системной миграционной политике

От того, как осуществляется взаимодействие уровней субъектности в России – «ядре» евразийской МС, зависит во многом становление коллективной миграционной политики в СНГ. Площадками взаимодействия разных уровней субъектности миграционной политики являются Всемирные конгрессы соотечественников с участием глав государств, представителей ООН, международных НПО и диаспор. II Конгресс (2006 г.) стимулировал презентацию Государственной программы содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, III Конгресс (2009 г.) ускорил подготовку поправок в ряд законов, в частности, реанимацию Федерального закона «О государственной

⁴ В России проводятся специальные исследования поведения мигрантов, их культурных практик на личностном и групповом уровне [28, 33].

политике России в отношении соотечественников за рубежом», уточнение самого понятия «соотечественники за рубежом». Общественные организации получают право регистрировать соотечественников, выдавать соответствующие свидетельства; повышается роль конгресса соотечественников, координационных советов; расширяются полномочия регионов России по работе с соотечественниками; прорабатывается вопрос о создании фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом [30]. Взаимодействие уровней субъектности отражено в так называемой Московской декларации (Протокол намерений по вопросам миграционной политики в странах СНГ «К единому миграционному пространству»).

Постоянно приходит понимание, что системная политика должна предполагать организационную и социальную работу с мигрантами, подготовку их к работе и пребыванию в принимающих странах, создание программ обучения и интеграции [9]. Об этом свидетельствует финансирование программ Московского дома национальностей, центра межнационального образования «Этносфера» (Москва), Международного педагогического общества в поддержку русского языка. В Саратовской областной общественной палате представлены все диаспоры и этнические группы области. Московский дом национальностей организовал курсы для мигрантов по изучению русского языка и культуры.

Для системной миграционной политики необходимо выбрать стратегию, исходя из антиномий «открытость – закрытость», «опасность – безопасность», «плюрализм – консолидация». В разных сочетаниях различные страны используют миграционные модели изоляции (полного исключения, полной эксклюзии), сегрегации («дифференцированного исключения»), интеграции (разной степени), плюрализма (мультикультурализма) [38]. Ряд стран склоняются к принятию моделей, в которых сочетаются дифференцированное исключение (частичную эксклюзию) с интеграционной инклюзией, т.е. стремятся сочетать строгий миграционный учёт и контроль, дифференциацию мигрантов по их готовности к труду с мерами по вовлечению в общественную жизнь в зависимости от уровня готовности (образовательная, правовая, социальная инклюзия). Интеграция в принимающем социуме имеет четыре составляющие, или направления: 1) пространственно-территориальная натурализация – место поселения, структура расселения, акклиматизация; 2) естественно-антропологическая инклюзия – семья, быт, жильё, здоровье; 3) духовная аккультурация – образование, смягчение конфессиональных различий, правовое воспитание; 4) профессиональная адаптация – трудоустройство, профориентация, повышение квалификации, охрана труда.

Интеграция во всех направлениях должна осуществляться комплексно. Игнорирование первого направления приводит к росту территориальных асимметрий в размещении мигрантов, в том числе, к анклавизации (возникновению замкнутых этнических поселений), концентрации в одних регионах. В Московском регионе работает от 35% до 45% всех трансграничных мигрантов, занятых в экономике России [11]. В Москве создается карта межэтнической напряженности с отметкой проблемных мест [27]. Непоследовательность в осуществлении второго направления вызывает усиление зависимости

иностранцев от этнических миграционных сетей, воспроизводство и закрепление нисходящей мобильности, обеспечивает её «наследование» детьми мигрантов, рост заболеваний, игнорирование семейной миграции. Этническая миграция требует серьёзной работы как с мигрантами, так и с принимающим сообществом, на основе сближения позиций по ряду вопросов, политкорректности в дискурсе СМИ. Игнорирование третьего направления порождает социокультурное отчуждение, интолерантность, отвержение принимающим сообществом «чужаков». Незнание русского языка усиливает недоверие к мигрантам, стимулирует межконфессиональные конфликты. В рамках четвертого направления предполагается устранение недостатков в профессиональной адаптации, многочисленных злоупотреблений работодателей, исключение принудительного труда, частых потерь работы, всего, что способствует превращению мигранта в безликий «трудовой ресурс», низведение до уровня «слепого орудия труда». Нуждается в совершенствовании система квот приёма трудовых мигрантов. Существующая система инертна, слабо отвечает динамике рынка труда и потребностям России, не учитывает особенности семейной миграции. Так, квота на трудовую миграцию в 2009 г. использована на 56%, хотя в 2009 г. было выдано на 30% меньше разрешений на работу, чем в 2008 г. [19] ФМС во взаимодействии со службами занятости населения, организациями работодателей и мигрантов, могла бы более оперативно корректировать квоты для трудовых мигрантов.

По прошествии 20 лет после развала СССР наивно ожидать того, что в Россию при острой конкуренции на рынках труда разных миграционных систем будет приезжать «готовая рабочая сила», «толерантные мигранты», хорошо знающие русский язык, культуру, наше законодательство. Не случайно глава ФМС России К. Ромодановский в своем докладе по итогам 2007 г. говорил о подготовке проекта ведомственной целевой программы по привлечению в Россию квалифицированных трудовых мигрантов, предполагающей создание условий для того, чтобы ещё в отдающей стране мигрант овладел базовым знанием русского языка, прошёл профессиональную подготовку и въезжал в Россию с целью трудоустройства на конкретное рабочее место. Для решения проблем миграции придётся работать не только с мигрантами, но и с принимающими и отдающими сообществами: последние должны стать органичной частью МС. В структуре ФМС России формируются специальные подразделения, в обязанности которых будут входить адаптация мигрантов и их интеграция в российское общество, организованное привлечение трудовых мигрантов, работа с местными жителями для обеспечения их толерантности⁵.

Опыт взаимодействия на всех уровнях субъектности помогает выстраивать системную миграционную политику, учитывающую интересы отдающих сообществ. МС определяется прежде всего взаимодействием разных уровней субъектности акторов миграции и миграционной политики СНГ, ориентированным на взаимосвязь миграции и развития. Реализация данной цели возможна в рамках МС, позволяющей использовать преимущества единого миграционного пространства СНГ, что облегчит интеграцию постсоветских

⁵ 31 марта 2010 г. на совещании в ФМС об этом заявила замдиректора ФМС Е. Егорова [3].

стран в мировую систему. Миграционное право помимо выполнения своей регулирующей функции должно обеспечивать взаимодействие на всех уровнях организации и самоорганизации с учётом того, что на первое место выходит координация миграционных политик государств СНГ.

Список литературы

1. Акмалова А.А., Капицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами. М.: ИНФРА-М, 2008.
2. Алешковский И. Внутренняя миграция населения в современной России: тенденции, детерминанты, политика. М.: ТЕИС, 2007. С. 27.
3. Взгляд. 2010. 8 апреля. URL: <http://www.vz.ru/economy/2010/3/31/388543.html> (дата обращения 08.04.2010).
4. Выховец О.Д. Управление миграционными процессами: инженерно-технологический подход // Материалы междунар. конф. «Миграция и развитие». МГУ им. М.В.Ломоносова, 13–15 сентября 2007 г.: в 2 т. / под ред. В.А. Ионцева. М.: Мысль, 2007. Т. 1.
5. Глущенко Г.И. Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйств: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2008. С. 3.
6. Глущенко Г.И. Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития // Вопр. статистики. 2008. №7.
7. Голунов С.В. Фактор безопасности в политике России и Казахстана по отношению к их общей границе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2008.
8. Голунов С.В. Этнокультурное измерение миграционных процессов в западной части российско-казахстанского пограничья. URL: <http://www.demoscope.ru/center/fmcenter/golunov.html> (дата обращения: 30.03.2010).
9. Горячев Ю. Школа интеграции в контексте миграционных процессов в Москве // Этнодиалоги. Альманах. 2006. №1 (24). С. 57–60.
10. Государство. Антропоток: докл. Центра стратег. исследований Приволж. федер. округа. Н. Новгород, 2002.
11. Гринберг Р. Экономические и гуманитарные аспекты взаимодействия стран СНГ: докл. в Вольном экономическом обществе // Взгляд. Деловая газета. 2006. 8 августа. URL: <http://www.vz.ru/society/2006/8/25/46562.html> (дата обращения: 10.04.2010).
12. Демография. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B08_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm (дата обращения 19.02.2010).
13. Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2007. Гл. 2.
14. Дмитриев А.В., Пядухов Г.А. Принимающий социум: практики взаимодействия с трудовыми мигрантами // СОЦИС. 2009. №10. С. 19, 22.
15. Ивахнюк И.В. Две миграционные системы в Европе: тенденции развития и перспективы взаимодействия: докл. на 4-й рег. конф. Совета Европы «Миграционная политика накануне расширения ЕС: Вызовы будущему

сотрудничеству в Восточной Европе». Киев, 9-10 октября 2003 г. // Рус. архипелаг. Сетевой проект «Русского мира». URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europa-dis/tendentsii/> (дата обращения: 29.03.2010).

16. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС- Пресс, 2008.

17. Ивахнюк И.В. Формирование и функционирование евразийской миграционной системы: дис. ... д-ра. экон. наук. М., 2008.

18. Ионцев В., Каменский А. Международная миграция населения в России: уроки КАИРА // Междунар. миграция: КАИР+10. М.: МАКС-Пресс, 2004. С. 15.

19. ИТАР-ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.itar-tass.com/> (дата обращения: 10.04.2010).

20. Каменский А. Современное участие России в международной трудовой миграции // Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002.

21. Медведев Д.А. За спиной – Россия: речь на III Всемир. конгрессе соотечественников. Москва, 1–2 декабря 2009 г. // Росс. миграция. 2009. №7– 8 (38-39). С. 2.

22. Миграционная ситуация в России: социально-политические аспекты. М.: ИНХП РАН, 1994. С. 24-25.

23. Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 7.

24. Моденов В.А., Носов А.Г. Миграция. История, реальность, перспективы. М.: Прометей, 2002.

25. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Рос. Федерации №637 от 22 июня 2006 г. // Рос. газета. 2006. 28 июня.

26. Парсонс Т. Очерк социальной системы // Парсонс Т. О социальных системах. М., 2002.

27. Петрова А. Разыграли национальную карту // Взгляд. Деловая газета 2010. 8 апреля. URL: <http://www.vz.ru/society/2010/3/22/385848.html> (дата обращения: 10.04.2010).

28. Практическая этнопсихология: актуальные проблемы и перспективы развития: сб. тез. Всерос. науч.-практ. конф. 16-17 марта 2007 г. М.: МГППУ, 2007.

Программа возвращения соотечественников в Россию // Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 06.04.2010).

Российская миграция: информационно–аналитический журнал. 2009. №7– 8 (38-39). С. 2.

29. Россия: трансформирующееся общество / под. ред. В.А. Ядова. М.: Канон-пресс-Ц, 2001. С. 11.

30. Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал. Понятие и критерии оценки // СОЦИС. 2009. №2. С. 30.

31. *Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации: сетевой межрег. проект (сокращенный вариант) / рук. проекта В.И. Дятлов. Иркутск; Томск; Калининград; Екатеринбург; Ростов; СПб.; Владивосток, 2007-2008.*
32. *Трудовая миграция в России // Миграция населения. Вып. 2 / под ред. О. Воробьевой; прил. к журн. «Миграция в России». М., 2001. Вып. 2. С. 18.*
33. *Тюркин М.Л. Миграционная политика в Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009. С. 330.*
34. *Щербакова Е. Международная миграция: тенденции и перспективы // Демоскоп Weekly. 2009. №399-400.*
35. *Эпплеярд Р. Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире // Мир в зеркале международной миграции. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 7.*
36. *Юдина Т.Н. Московский мегаполис: миграционные процессы в зеркале общественного мнения москвичей // Миграц. процессы и межэтнические отношения в Москве. М.: МГПИУ, 2007. С. 54.*
37. *Keely C.B. International Personnel Movement and the Emergence of an International Migration Regime // International Migration into the 21st Century // M.A.B. Siddique (Ed.). Cheltenham UK, Edward Elgar, 2001. P. 264.*
38. *Kritz M., Lean Lim L, Zlotnik H. International Migration Systems: A Global Approach. Oxford: Clarendon Press, 1992.*
39. *Rúa A.F. de la. Networks and Identifications: A Relational Approach to Social Identities // International Sociology. 2007. Vol. 22(6). P. 683.*