

5. Блиев М. М. Россия и горцы Большого Кавказа. На пути к цивилизации. М.: Мысль, 2004. С. 432.
6. Движение горцев Северо-Восточного Кавказа в 20–50-е гг. XIX века. Сборник документов. (ДГСВК). Махачкала: Дагестанское книжное изд-во, 1959. С. 394.
7. Левый фланг Кавказской линии в 1848 г. (продолжение) // Кавказский сборник. СПб., 1886. Т.Х. С. 452.
8. Августинович Н. По поводу статьи «О сближении русских с горцами на Кавказе» // Кавказ и Российская империя: проекты, идеи, иллюзии и реальность. Начало XIX – начало XX вв. СПб.: Изд-во журнала «Звезда», 2005. С. 597.
9. АКАК. Т.Х. С. 484.
10. Авксентьев А. В. Ислам на Северном Кавказе. Ставрополь: Ставропольское книжное изд-во, 1984. С. 58.
11. Хоретлев А. О. Влияние России на просвещение в Адыгее. Майкоп, 1957. С. 42.
12. Дегоев В. В. Имам Шамиль: пророк, властитель, воин. М.: «Русская панорама», 2001. С. 185.
13. ДГСВК. С. 724.
14. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1268. Оп. 2. 1847 г. Д. 628. Л. 1–1 об.
15. Народно-освободительная борьба Дагестана и Чечни под руководством имама Шамиля. Сборник документов. М.: Эхо Кавказа, 2005. С. 381–382.
16. Абдулла Омаров. Воспоминания муталима // Сборник сведений о кавказских горцах (ССКГ). Тифлис, 1869. Вып. 2. С. 61.
17. Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф.846. Оп.16. Д.6582. Л. 6–7 об.; Народно-освободительная борьба Дагестана и Чечни... С. 341.

УДК 314.633

Мирошник Александр Николаевич

НОВАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В настоящей статье проведен анализ концепции миграционной политики на 2012-2025 г. Исследуется современный государственно-правовой механизм в реализации концепции миграционной политики в субъектах Российской Федерации. Конкретизируются концептуальные блоковые проблемы миграционной политики современной России, подходы к концепции ведущими специалистами в области миграции.

Ключевые слова: трудовые мигранты; концепция миграционной политики; поликультурное пространство; конфликтологический сценарий; интеграционный потенциал; миграционные потоки.

Miroshnik Alexandr N.

THE NEW MIGRATION POLICY OF RUSSIA: CONCEPTUAL ISSUES

The purpose of this article is to analyze the concept of migration policy for the period from 2012 to 2025. The authors explore the contemporary state legal mechanism to implement the concept of migration policy in the Russian Federation, concretize the conceptual block issues of migration policy in modern Russia, analyze the approaches of the leading migration experts to the concept.

Key words: migrant workers; concept of migration policy; multicultural space; konflikts script; integration potential; migratory streams.

Миграция в постсоветской России стала важным фактором демографического развития страны, одним из источников компенсации демографических потерь и дефицита трудовых ресурсов. В условиях модернизационных процессов в миграционной сфере обнаруживается целая совокупность проблем. Сегодня в условиях межэтнической напряженности актуализируется одна из наиболее дискуссионных проблем в области миграционной политики России – регулирование миграционных процессов.

В настоящее время в Российской Федерации сложились, как минимум, три ключевых противоречия в области миграционной политики. Первое противоречие заключается в том, что концепция регулирования миграции не соответствует концепции демографической политики, хотя первая должна органично вытекать из второй. Во-вторых, сохраняются нерешенные противоречия между федеральным и региональным уровнями миграционной политики. В сфере миграционной политики федеральные власти выстроили вертикаль, дающую возможность пресечения всяких поползновений субъектов федерации на самостоятельную миграционную политику. В начале 2000-х гг. на федеральном уровне особое внимание уделялось выстраиванию жесткой вертикали, должной адекватно воспринимать и транслировать президентские установки на миграционную политику. Регионы

должны иметь разные цели и задачи в сфере регулирования миграции, однако федеральная миграционная политика не оставляет шансов для «люфта» на региональном уровне. В-третьих, значительная часть российского населения не готова к приему мигрантов, даже русских и говорящих на русском языке.

Трансформация российского миграционного курса в новом тысячелетии приобрела существенный характер в связи с: а) превращением России в перевалочную базу для незаконных мигрантов, б) нарастанием социальных и этнических диспропорций в принимающих регионах, формированием зон социальной напряженности и конфликтности. Практика реализации миграционного курса за 2002–2012 гг. не оправдала себя, и новый курс альтернативной модели миграционного контроля, приема иностранцев нашел отражение в следующем: во-первых, новый миграционный курс рассматривается экспертами института социологии РАН как концепция решения этнических проблем [1]. Преувеличенное значение этничности в прессе, на телевидении является особенностью отечественного дискурса о миграции. Утверждается, что проблемы, связанные с миграцией, лежат в сфере этничности и межнациональных и межконфессиональных отношений, этническая принадлежность выступает ключевым маркером отношений «свой – чужой» [2]. Антимигрантские настроения, культивируемые масс-медиа, проникают в массовую культуру и поддерживаются отдельными представителями научной и творческой интеллигенции.

Во-вторых, ксенофобские настроения, нарастающие в российском поликультурном социуме, проецируются на представителей мигрантских меньшинств: особо негативно россияне относятся к выходцам из стран Закавказья и республик Северного Кавказа, государств Средней Азии. Отсутствие единой системы контроля внутренней и внешней миграций в отдельных субъектах привело к возникновению ряда проблем: разным формам трудовой эксплуатации, принудительного труда, торговли людьми, росту напряженности, наркотрафика. На Северном Кавказе эти проблемы накладываются на реальные и мнимые, длительно вызревавшие искусственно созданные проблемы в межэтнических и межконфессиональных отношениях, на особую геополитическую значимость региона, вследствие чего возникает конфликтный резонансный эффект, когда большинство проблем, в той или иной степени свойственных всей России, манифестируются на Северном Кавказе как этнополитические или конфессиональные. Именно отсутствие рычагов культурно-цивилизационной неинтегрированности региона в социокультурное пространство страны является важнейшим основанием системного кризиса на Северном Кавказе [3].

В-третьих, изменились факторы и структура миграционных процессов. Политические факторы миграции, доминировавшие в 1990-х, утратили свою актуальность; решающее значение приобрели экономические и социальные мотивы.

Смена вектора миграционного курса 2002–2012 гг. в регулировании миграционных потоков объяснялась отсутствием механизма установления, какие этнические группы вносят наибольший вклад в формирование положительного миграционного сальдо, поскольку с 2008 г. национальный состав мигрантов в субъектах не фиксировался на региональном уровне. В 2010 году численность населения России составила 142,6 млн человек, а к 2025 году по данным ООН население РФ сократится до 129 миллионов. В перспективе тенденция сокращения населения очевидна, что вызывает опасения политиков, демографов относительно будущего государства. По мнению А. В. Носковой – ведущего специалиста кафедры социологии МГИМО – положительный миграционный баланс сегодня во многих регионах России демографически оправдан: он частично возмещает катастрофическую убыль собственного населения и возникающий при этом дефицит трудовых ресурсов [4].

Концептуальная модернизация миграционного курса федеральными службами началась с реформирования миграционного законодательства. Позиция государства по вопросу о регулировании миграции сегодня выражается принципом: сделать незаконную иммиграцию законной. Об этом свидетельствуют, как официальные заявления Президента РФ о необходимости упростить правила регистрации и ужесточить ответственность за их неисполнение, так и реально принимаемые регулирующие нормы. Из выступления В. В. Путина 26 ноября 2009 г.: «Необходимо упростить систему получения гражданства выходцами стран СНГ, взять под контроль систему квотирования нелегальных трудовых мигрантов в регионах, ввести единую систему выдачи гражданства» [5].

В концепции миграционной политики РФ 2012–2025 гг. Президент В. В. Путин указал на необходимость внедрения перспективной программы урегулирования конфликтных ситуаций макрорегионах страны, связанной с приемом в российский социум мигрантов. Реорганизация инстру-

ментария реализации программы началась с изменения миграционного законодательства отдельных субъектов РФ, слияния структур ФМС, расширения функций паспортно-визовой службы, создания единой системы контроля притока мигрантов и т.д. Решение проблем интеграции мигрантов в российское поликультурное пространство является одним из главных положений концепции до 2012–2025 гг., программы миграционного контроля в центральных и южных субъектах Российской Федерации [6].

Концепция миграционной политики до 2025 г. затрагивает три категории мигрантов: временных трудовых мигрантов из стран СНГ, которым облегчается доступ к рынкам труда и регистрация пребывания; иммигрантов, для которых существенно либерализованы процедуры получения разрешения на проживание; соотечественников, которым предусмотрены льготы при репатриации [7].

Модернизация миграционной политики, по мнению авторов концепции, направлена на совершенствование существующих инструментов – систему квотирования и правила регистрации: либерализация процедур получения мигрантами разрешения на пребывание (проживание) и занятие трудовой деятельностью на территории России, упрощение процедур получения гражданства для граждан стран СНГ. Концепция рассчитана на три этапа. Первый (2012–2015 годы) включает в себя принятие нормативных актов, разработку программ, создание центров содействия иммиграции и инфраструктуры для мигрантов. Второй (2016–2020 годы) – реализацию программ по основным направлениям миграционной политики и обобщение правоприменительной практики. К 2021 году предполагается приостановить миграционный отток населения из Сибири и Дальнего Востока и регионов Юга. И, наконец, третий этап (2021–2025 годы) подразумевает оценку эффективности принятых программ и уточнение приоритетов [8].

Нерешенным проблемным полем становится регулирование миграции на периферии, прежде всего на Кавказе и в Дальневосточных регионах. Нестабильность развития периферийных регионов, ставших ядром притяжения мигрантов, формирование коррумпированных структур по выдаче гражданства послужила одной из причин принятия новой миграционной концепции. Низкая рождаемость и внутренние миграции усугубили демографическую ситуацию, когда молодежь переезжает в экономически благоприятные регионы. По мнению либералов, стимулирование и финансовая поддержка населения в повышении рождаемости федеральными программами, дотациями, предусмотренными концепцией, в перспективе будет способствовать снижению уровня внутренних перемещений населения с периферии в центральные регионы. Контроль внутренней миграции осложнен из-за бюрократических лазеек в регионах. Новые волны иммигрантов в центральные регионы и политика попустительства федеральными властями создают множество прецедентов столкновений, конфликтов между выходцами из кавказских республик с коренным населением центральных регионов России.

По мнению А. В. Дмитриева и Г. А. Пядухова, в России до сих пор нет программ привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, культурными характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов. Плачевный итог такого рода администрирования виден на примере Федеральной миграционной службы, которая фактически стала орудием бюрократии против десятка миллионов наших соотечественников, переселившихся в Россию за истекшее десятилетие [9].

Принятие концепции миграционной политики (2012–2025 г) можно считать прогрессивным шагом для России. Дискуссии о реализации концепции, ее реалистичности среди идеологов миграционного курса привело к формированию двух позиций к инструментарию ее поэтапной реализации. Либеральный блок, возглавляемый В. А. Поставным, директором фонда «Миграция XXI век», высказал мнение о начальных этапах реализации концепции 2012–2025 г., которая решит проблемы легализации положения незаконно находящихся в стране трудовых мигрантов (миграционной амнистии), создаст условия интеграции в миграционной политике с государствами – донорами рабочей силы в части создания общего рынка и единого социокультурного пространства, обеспечит миграционную политику в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы [10]. Именно такая модель институциональной либеральной миграционной политики России в перспективе, по мнению представителей либерального блока, позволит решить проблему поликуль-

турного диалога народов России. Авторы концепции – ведущие специалисты Высшей школы экономики, демографы МГУ – рассматривают ее как альтернативный сценарий политической стабильности в регионах.

Двойственность подходов к трактовке концепции отразилась в дискуссии идеологов-консерваторов по проблемам механизма реализации и продуктивности концепции в ближайшем будущем. Директор Центра социально-консервативной политики Юрий Шувалов 25 августа 2011 г. после обсуждения основных положений концепции в интервью газете «Взгляд» отметил: «Учитывая волну беспорядков, террора, прокатившегося по стране, мы проявляем излишнюю толерантность в своей миграционной политике, цель которой заключается в равномерном расселении коренного населения по всей территории страны. Только в этом случае мы сможем сохранить единое культурное пространство. Наша задача сделать так, чтобы в стране не возникали анклавов, где люди даже не будут говорить на русском языке» [11]. Новый миграционный курс не предусматривает налаженной системы интеграции в российское пространство, в России отсутствует рынок официальных мигрантских сервисов (профессиональных посреднических и консалтинговых структур, доступного жилья, страховых сервисов). По мнению А. Н. Жеребцова, как бы ни пытались авторы Концепции завуалировать остроту накопившихся проблем, «негативное отношение к мигрантам», согласно социологическим опросам, сегодня присуще не «части», а подавляющему большинству населения РФ [12]. Это негативное отношение к мигрантам при отсутствии внятной и адекватной миграционной политики растет в российском обществе в геометрической прогрессии. И дело отнюдь не в ксенофобии и нетерпимости коренного населения.

По мнению аналитиков центра «Миграция XXI в», в новой Концепции миграционной политики (2012–2025 гг) может быть «зарыта мина замедленного действия», которая со временем способна подорвать все государство, т. к. миграция всегда являлась базисом периодических мировых циклических кризисов. Экс-советник президента в области межнациональных отношений Эмиль Паин отметил об отсутствии в концепции правового регулятора межнациональных отношений в поликультурных субъектах России. По мнению Э. Паина, невозможно понять, на основе какого мировоззренческого подхода к нации и государству она будет реализовываться, предполагается строить общегражданскую нацию или основываться на философии межкультурных отношений между разными нациями, проживающими на территории России [13].

Все чаще декларируемый консерваторами девиз «Сначала необходимо извлечь необходимые выводы из преимущественно негативного опыта межэтнических, межконфессиональных и межкультурных отношений прошлых лет, и лишь тогда запускать новый механизм регулирования миграционных потоков» – один из основных критериев критики концепции миграционной политики России (2012–2025 гг.). Новый сценарий миграционной политики, по мнению М. Денисенко должен быть направлен на успешную адаптацию репатриированных, вынужденных переселенцев, беженцев, которые заполняют нехватку трудовых резервов. На сегодняшний день государство в значительной мере утратило свою монополию на управление миграцией, и принятие новой концепции – одна из попыток установить контроль над потоками нелегальных мигрантов, внутренних миграций, при отсутствии единого механизма во всех субъектах РФ.

Позиция консерваторов сводится к отрицанию реалистичности воплощения концепции миграционной политики 2012–2025 гг. в силу отсутствия инструментария реализации концепции, целей программы поэтапного решения проблем приема и интеграции в российский социум мигрантов, а также ограниченных временных рамок. Одна из причин потери контроля над миграцией заключается в усилении тенденций глобализации, которая становится сужающим фактором национальных возможностей влиять на экономику и формировать политику, перенося акцент на региональный уровень. «Опыт предшествующих концепций регулирования миграционных потоков показал невозможность достижения 3 несовместимых целей в ходе их реализаций: экономический прагматизм, национальная безопасность, соблюдение прав человека, приоритет какой-то из этих целей может отражать общую «философию» миграционной политики страны или охватить определенную категорию мигрантов, но не все, предусмотренные концепцией 2012–2025 гг», – отметил директор Центра социально-консервативной политики Ю. Шувалов.

Концепция либералов сводится к пониманию новой концепции как альтернативного сценария сохранения экономической, но не политической безопасности страны [15]. Миграционная политика РФ по определению конъюнктурна и зависит от внутривластной ситуации. В концепции

государственной миграционной политики России на период до 2025 г. по мнению главы ФМС Константина Ромодановского, сторонника либеральных подходов в решении миграционного вопроса, предусмотрены определенные преимущества переселившихся в Россию соотечественников в получении гражданства, в получении льгот и средств, связанных с обустройством, специальными мерами по защите от административного произвола на местах [16]. В регионах власти субъектов России осознали опасность и негативные социальные последствия реализации сценариев, при которых неизбежно усиление напряженности между властями и населением региона, а также между местными и приезжими.

Для сегодняшней России проблемы регулирования внутренней и внешней миграции являются не техническими, требующими лишь управленческой оптимизации, а политическими вопросами, требующими принципиально нового конструктивного решения. В перспективе могут быть введены в действие дифференцирующие факторы, разделяющие мигрантов на желательных и нежелательных, а также выработаны средства защиты традиционного уклада проживания народов России, сформировавших свою особую этнокультурную среду и своеобразное общечитие представителей различных этносов, образующих внятный и устойчивый «портрет» российской нации и российской культуры [16]. Первоочередной целью сегодня становится концептуальное осмысление целей, задач и приоритетов миграционной политики с учетом долгосрочных вызовов, стоящих перед Россией.

Литература

1. Рязанцев С. Новая концепция регулирования миграции в России. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document234490.phtml> Источник: Портал МГИМО (дата обращения 04.01.213).
2. Мукомель В. Наступить на чужие грабли или найти свои? // «Россия в глобальной политике». № 3. 2008. С. 17.
3. Авксентьев В. А., Аксюмов Б. В. Конфликтологические сценарии Юга России в контексте социокультурного развития региона // Обозреватель. 2012. № 7. С. 8.
4. Костюкова И. По пути миграционного ужесточения // Взгляд. № 5. 2011. С. 2.
5. Мукомель В. И. Политика интеграции. М.: Фонд «Новая Евразия», 2012. С.14.
6. Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия. М. 2009. С.145.
7. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2011 г. № 637 С. 45.
8. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/15635> (опубликовано 13 июня 2012 г).
9. Дмитриев А. В., Пядухов Г. А. Мигранты в новой среде: практики взаимодействия М., Альфа. 2011. С. 67.
10. Поставнин В. А. Власова Н. И. Матвеева И. Г. Сценарии развития миграционной политики в России М., МАКС Пресс, 2011. С. 56
11. Миграционная политика России: Концепция – новая, грабли – старые // Национальный контроль, июнь. 2013. URL: http://www.nacontrol.ru/articles/society/migracionnaya_politika_rossii.
12. Кувалдин С. А. Рожденная миграционными потоками // Эксперт. № 25. 2012. С. 2.
13. Россия реформирующаяся. Вып. 11 / отв. ред. М. К. Горшков. М.: Новый хронограф, 2012. С. 86.
14. Мукомель В. Новая миграционная политика России. М. 2008. С. 6. URL: http://www.isras.ru/files/File/Publication/Novaya_migratz_Mukomel.pdf.
15. Зайончковская Ж. А. Новая миграционная политика России: первые итоги / Ж. А. Зайончковская // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика / под ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьников. М.: АдамантЪ, 2009. С. 138.