

Придорожный Александр Викторович

**ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2010/7/9.html](http://www.gramota.net/materials/1/2010/7/9.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2010. № 7 (38). С. 41-44. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2010/7/](http://www.gramota.net/materials/1/2010/7/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

22. **Special interests and/or new right Economics? The ideological bases of Reform Party support in Alberta in the 1993 Federal Election** / by T. Harrison, B. Johnson, H. Krahn // *The Canadian review of sociology and anthropology*. 1996. Vol. 33. Issue 2.
23. **Storing H. J.** *The complete anti-federalists*. Chicago: University of Chicago Press, 1981. Vol. 1. What the anti-federalists were for.
24. **The encyclopedia of democracy** / by S. M. Lipset. Washington D. C., 1995. Vol. IV.
25. **The humane economy: populism, capitalism and democracy** / by N. Pollack. New Brunswick and London: Rutgers University Press, 1990.
26. **The lega nord and the northern question in Italian politics** / by A. C. Bull, M. Gilbert. Palgrave, 2001.
27. **The new American right** / ed. by D. Bell. New York: Criterion Books, 1955.
28. **The new populist reader** / ed. by K. G. Trautman. Connecticut - London: Westport, 1997.
29. **Western democracies and the new extreme right challenge** / ed. by R. Eatwell and C. Mudde. London and New York: Routledge, 2004.

УДК 325

*Александр Викторович Придорожный*  
*Тюменский государственный университет*

### ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ<sup>©</sup>

Выработка наиболее оптимальной стратегии миграционной политики в современной России предполагает решение целого ряда сложных взаимосвязанных проблем - необходимость привлечения дополнительных трудовых ресурсов из вне для обеспечения нужд быстро растущей экономики; создание условий для адаптации мигрантов в российском обществе; поиск путей для ограничения использования нелегальной рабочей силы, а также предотвращение роста ксенофобии и проявления радикализма в отношении выходцев из других государств. Озабоченность состоянием дел в области миграционной политики постоянно высказывается в правительственных кругах. Эта тема, чаще других, за последнее время становилась предметом острых дискуссий в СМИ, среди ученых и политической элиты страны.

Так, в марте 2005 года на заседании Совета безопасности по миграционной политике, обсуждая состояние дел в данной сфере, президент отмечал, что «трудоспособное население России уменьшается, и уже в ближайшем будущем это может негативным образом сказаться как на росте экономики, так и на возможностях исполнения ряда социальных обязательств... И перед нами сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в Россию людей, способных внести позитивный вклад в развитие нашей страны». Уже в 2006 году в своем традиционном послании к Федеральному собранию, вновь возвращаясь к вопросу совершенствования миграционной политики, он заявил, что «приоритетом здесь остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции, людей образованных и законопослушных» [6]. Однако реальное положение дел в области миграционной политики, характеризующееся отсутствием не только единства во взглядах относительно путей решения выше обозначенных проблем, но и противоречивостью конкретных мер, предпринятых федеральной властью за последние годы, не дает оснований для оптимизма.

Необходимость привлечения в Россию иностранной рабочей силы обосновывается, как правило, конкретными цифрами о демографической ситуации в стране. По различным статистическим источникам ежегодно Россия теряет 1,5% своего населения, и пока дальнейшие прогнозы развития демографической ситуации в стране, с точки зрения большинства специалистов остаются пессимистичны. Миграционный поток, таким образом, должен компенсировать естественную убыль населения.

Однако насколько объективен данный прогноз? Отвечая на поставленный вопрос, стоит отметить, что вывод о надвигающемся демографическом кризисе России разделяется далеко не всеми. С критикой подобного утверждения еще в 2001 году выступал один из авторитетнейших специалистов в области межэтнических отношений, директор Института этнологии и антропологии РАН, В. А. Тишков. «Вопрос о «вымирании России», - писал он, - сегодня обсуждают многие, ибо люди, включая президента, привыкли доверять статистике и тем, кто «в этом разбирается». Отечественная статистика и демография имеют сильные традиции, но специалисты, давшие такие оценки, ошибаются» [7, с. 202]. Рассуждая о конкретных просчетах В. А. Тишков утверждает, что современная статистика не учитывает примерно 3-4 миллиона человек, живущих в России, но не имеющие российского гражданства. К данной категории ученый относит, прежде всего, граждан из республик ближнего зарубежья прибывших в страну в 1990-е годы, и составляющих совокупное население страны. Не отрицая в принципе факта снижения рождаемости и роста смертности, В. А. Тишков, полагает, что выводы о демографической катастрофе в стране есть не более чем миф, явившимся следствием «пренебрежения проблемой миграции» [Там же, с. 204].

Ученый уверен, что при всей сложности демографической ситуации прогнозируемого сокращения населения России не случится. Не изменилась позиция ученого и настоящее время. Так, в своем интервью Российской газете он отметил следующее: «Вымиравшая Россия - это скорее метафора, способ полемического заострения проблемы. Власти тоже нередко к нему прибегают. Но я не знаю в современной истории ни одного государства, ни одного общества, где не нашли бы ресурсов для преодоления демографического кризиса. В любом государстве и любом обществе такие ресурсы есть. У нас они тоже имеются. Поэтому не стоит предвещать нам какой-то демографический апокалипсис» [2]. Если следовать этой логике, то стоит признать, что страна вполне способна решить стоящие проблемы, прежде всего за счет уже имеющихся у нее трудовых ресурсов, избежав тем самым многих проблем, связанных с притоком новых мигрантов.

Однако подобные доводы широкой поддержки не находят. Напротив, в многочисленных публикациях, посвященных миграционной политике настойчиво доказывается, что иной альтернативы, нежели привлечение трудовых ресурсов извне у России просто нет. Более того, не редко можно слышать мнение, что даже при достаточно высоком проценте иммигрантов компенсировать убыль трудоспособной части населения страны будет, вряд ли возможно, по крайней мере, в ближайшей перспективе. Именно, подобная точка зрения содержится в коллективной монографии «Нужны ли иммигранты российскому обществу?», опубликованной в 2006 г. [5]. Авторы исследования считают, что дальнейшее развитие экономики России, при условии ее ориентации исключительно на собственное население, неизбежно приведет к экономическому спаду и как следствие падению жизненного уровня населения. Поскольку трудовые ресурсы, как полагают исследователи, будут сокращаться стремительно, развитие трудосберегающих технологий не сможет происходить также быстро, чтобы полностью или хотя бы в значительной части компенсировать это падение [Там же, с. 13]. В таких условиях экономический спад представляется неизбежным. Правда авторы, не отрицают, что при всех экономических выгодах, связанных с привлечением дополнительной рабочей силы, обществу придется столкнуться с серьезными социальными проблемами и в этом случае. «Сопряженное с иммиграцией увеличение этнокультурного разнообразия создает предпосылки для усиления напряженности, возможно, и конфликтов на этнокультурной почве, активизации националистических движений, обострения политической борьбы» [Там же, с. 18]. К сожалению, эти прогнозы во многом оправдываются уже в настоящее время. Тем не менее, большинство специалистов сходятся во мнении относительно того, что реализовать сценарий экономического развития, связанный с опорой на собственные ресурсы, на сегодняшний день просто нереально.

Доводы ученых и политиков, как показывают многочисленные социологические исследования, проведенные за последние годы, далеко не всегда находят понимание у большей части населения страны. Серьезные опасения вызывает рост ксенофобии в обществе, участвовавшие за последние годы случае проявления негативного отношения граждан к представителям иных национальностей. Показательны в этом плане результаты опроса Всероссийского центра исследования общественного мнения, по проблеме переселения в Россию соотечественников из бывших республик СССР, которые свидетельствуют, что лишь 40% респондентов готовы признать соотечественниками исключительно русских и только треть опрошенных считают соотечественниками всех бывших граждан Советского Союза [13].

Как правило, наибольшее недоверие у населения вызывают выходцы из республик Северного Кавказа, Китая и Средней Азии, в то время как к представителям народов, традиционно считающихся близкими по культуре - украинцам, белорусам, молдаванам, население демонстрирует более доброжелательное отношение.

Представляется, что в основе подобного, более чем настороженного отношения к мигрантам лежат уже глубоко утвердившиеся в массовом общественном сознании стереотипы. К наиболее распространенным из них относятся представления о том, что именно выходцы из соседних республик, способствуют ухудшению криминальной обстановки в обществе, обострению ситуации на рынке труда, подрывают национальную безопасность страны, вытесняя славянское население с территорий их традиционного расселения. Не секрет, что подобные представления нередко становятся важным элементом манипуляции для различных политических сил, стремящихся найти поддержку и понимание среди широких слоев населения.

Одним из важнейших направлений миграционной политики России становится решение вопроса о незаконной миграции, который, как и для большинства принимающих стран, является на сегодняшний день предметом особой озабоченности. Негативные последствия от использования нелегального труда оказываются ощутимыми не только для экономики, но и для национальной безопасности страны в целом. Связанные с нелегальной миграцией рост теневого бизнеса, обострение ситуации на рынке занятости, ухудшение социальных проблем во многом способствуют росту межэтнических противоречий в регионах страны. Сложность решения данного вопроса в значительной степени определяется отсутствием реальных статистических данных о масштабах этого явления. По разным оценкам число незаконных трудовых мигрантов в России варьирует от 1,5 до 15 и более млн. человек [3, с. 47]. Проблема незаконной миграции на сегодняшний день связана не только с нелегальными выходцами из соседних государств, прибывшими в страну в поисках заработка, но и со значительным потоком, так называемых, транзитных мигрантов, рассматривающих территорию России как «транзитный коридор» на пути в страны Западной Европы.

Успех решения указанных проблем во многом будет зависеть от выбора долгосрочных целей, стратегии и механизмов воплощения в жизнь миграционной политики. В предшествующие годы она осуществлялась в русле политики Западных стран, для которой характерно постоянное ужесточение мер по урегулированию миграционных процессов. С одной стороны, стоит признать, что анализ опыта стран Запада, особенно европейских, может во многом оказаться полезным для России, тем более, что большинство проблем, которые на сегодняшний день стоят перед ней, были и остаются актуальными для многих принимающих государств. С другой стороны, реальные социально-экономические условия России во многом отличаются от условий других государств и не всегда позволяют реализовать уже наработанные в них механизмы.

Так, в докладе посвященном анализу миграционной политики в России, подготовленном Международным банком реконструкции и развития в апреле 2006 г. указывается, что в отличие от европейских государств. Россия является страной со средним уровнем дохода, она не входит в ОЭСР, в ней присутствует коррумпированная и неэффективная бюрократия. Поэтому выработать и применить сложную систему действенных мер регулирования миграции (как в странах ОЭСР) весьма проблематично. К этому выводу стоит добавить, что и сами механизмы миграционной политики западных государств не всегда оказывались эффективными.

События во Франции осени 2005 г. стали тем поводом, который заставил отечественных специалистов серьезно задуматься над просчетами и ошибками в миграционной политике европейских стран и вынести необходимые уроки. Одним из главных из них как отмечает С. Мошкин, является то, что «миграционная политика государства не должна строиться на основе сиюминутной экономической потребности, а должна опираться на результаты перспективного прогноза развития национальной экономики и формулировать соответствующие требования к качеству привлекаемой рабочей силы. Главным основанием на право въезда в страну должно стать такое качество мигранта, как его социальная мобильность, способность максимально быстро адаптироваться к жизни в новых условиях и интегрироваться в гражданское сообщество страны пребывания. Это, в свою очередь, невозможно без знания соответствующего иностранного языка, наличия образования и востребованной на рынке профессии, способности к овладению новыми профессиональными знаниями и специальностями» [4, с. 15]. Однако сам ученый констатирует, что Россия во многом повторяет ошибки современной Европы, связанные с отсутствием необходимых требований предъявляемых к мигрантам, преобладанием среди приезжих неквалифицированных рабочих, способных исключительно к тяжелому малооплачиваемому труду, формированием в крупных городах районов компактного проживания эмигрантского населения. «От европейцев нас отличает пока лишь то, что мы не можем позволить себе строить для них специальное жилье, и то, что значительная доля мигрантов приезжает к нам на сезонные работы. - Делает вывод исследователь. - Но первый шаг по направлению к «французским граблям» сделан, и если вовремя не свернуть, то очень велика вероятность, что лет через двадцать-тридцать мы на них наступим» [5, с. 15].

В своем развитии миграционная политика России прошла несколько этапов. Практически до 1991 г. правовая система регулирования миграционных процессов в стране практически отсутствовала. Огромные потоки переселенцев, вызванные последствием распада СССР, заставил российские власти приступить к выработке стратегии управления миграцией на территории страны. Законодательные акты, принятые в период с 1991 по 1993 гг., среди которых Закон «О контроле за миграцией», федеральные законы о беженцах и вынужденных переселенцах, носили, по мнению экспертов, вполне либеральный характер и были направлены, прежде всего, на смягчение последствий развала Советского Союза. Предусматривавшийся относительно свободный режим миграции, позволил, в этот период времени, обеспечить приток в страну значительного количества нового населения.

Стремлением властей предотвратить негативные социальные последствия, вызванные миграцией и усилить контроль за пребыванием иностранных граждан предопределил в дальнейшем ужесточение миграционной политики. Новый Закон «О порядке въезда и выезда из Российской Федерации» 1996 г., а также поправки принятые к нему в последующие годы, значительно усложнили процедуру оформления постоянного и временного разрешения на жительство, ограничив тем самым возможности мигрантов для пребывания в Россию. Однако, опыт практического применения данного закона оказался достаточно противоречивым. Связано это с тем, что его принятие, во многом способствовало увеличению количества незаконных мигрантов в страну, так как издержки, связанные с получением легального статуса оказывались для многих приезжих весьма существенными.

Дальнейшее ужесточение миграционного законодательства происходило и в 2000-е гг. Принятые в период с 2001 по 2002 гг. новый Закон «О Гражданстве» и Закон «О правовом положении иностранных граждан» предусматривали усложнение процедуры на получение иностранцами права на легальную работу, отмену пункта об автоматическом предоставлении гражданства РФ всем желающим гражданам бывшего СССР, увеличение срока ожидания гражданства с пяти до восьми лет. Чрезмерность принятых инициатив оказалась столь разительной, что уже вскоре властям пришлось публично признать их ошибочность. В 2003 г. в соответствии с предложенным президентом Государственной Думе законопроектом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «О гражданстве Российской Федерации» некоторые положения, связанные с ужесточением процедуры получения гражданства были отменены. Помимо этого, право на упрощенное получение гражданства предоставлялась лицам, прослуживших не менее трех лет по контракту в российской армии.

Принятие данного законопроекта вновь ознаменовало попытку властей либерализовать миграционное законодательство. Начиная с 2005 г., необходимость решения социальных вопросов, связанных с проблемами дефицита рабочей силы, незаконной миграции, реализацией национальных проектов, сделала привлечение мигрантов в страну одним из важнейших направлений государственной политики. Разработка мер по миграционной амнистии, подписание указа президента о содействии соотечественникам, переселившимся в Россию из-за рубежа, а также утверждение соответствующей программы по его реализации были призваны содействовать решению стоящих проблем. Однако существенные коррективы миграционной политики произошли уже в 2006 году. После печально известных событий в Кондопоге, заявления правительства о необходимости ужесточения механизмов регулирования деятельности иностранных граждан в стране, последовали незамедлительно.

С 15 января 2007 года в России действует новое миграционное законодательство. Вступившие в силу изменения в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» значительно расширили полномочия государства в сфере миграционной политики. Это касается, в частности, введения квотирования разрешений на временное проживание и работу в РФ для иностранцев в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранного работника, усиления ответственности работодателей за использование нелегальной рабочей силы, установления допустимой нормы на использования труда мигрантов в различных сферах экономики. Так, доля иностранцев в розничной торговле должна сократиться до 40% , а впоследствии - до нуля. В тоже время новое законодательство значительно упрощает правила учета и трудоустройства мигрантов. Принятые инициативы вызывают немало споров. Некоторые эксперты считают их чрезмерно жесткими, особенно из-за ограничения на право иностранцев заниматься розничной торговлей и введения квот, полагая, что подобные меры могут негативно сказаться на экономике. Другие, напротив, критикуют принятые меры за их либеральность, считая, что государство стремится полностью отстраниться от управления миграционными процессами.

В целом, анализ эволюции миграционной политики в России, свидетельствует о том, что она далеко не всегда отличалась последовательностью. Подобная противоречивость вполне понятна. Необходимость поиска баланса между интересами экономики и социальной стабильностью в стране во многом затрудняет выработку взвешенных механизмов регулирования миграционных процессов. Принимаемые в этой сфере решения чаще всего определялись текущими задачами и не всегда учитывали долгосрочные перспективы. В этой связи, нельзя не признать, что будущее миграционной политики будет зависеть от способности государства выработать целостную ее концепцию, учитывающую специфику страны, соответствующую ее экономическим интересам и интересам собственных граждан.

#### *Список литературы*

1. Власова О. Революция у них в крови // Эксперт. 2005. № 43.
2. Выжурович В. Ресурсами не рождаются // Российская газета. 2007. 24 января.
3. Ковальчук А. Незаконная миграция // Отечественные записки. 2004. № 4.
4. Мошкин С. Уроки Парижа // Наука Урала. 2005. № 28 (912).
5. Нужны ли иммигранты российскому обществу? / под ред. В. И. Мукомеля, Э. А. Паина. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. 168 с.
6. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 11 мая.
7. Тишков В. А. Этнология и политика. М., 2001. С. 202.
8. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 31 июля.
9. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Там же. 5 июня.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 11.11.2003 № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»» // Там же. 2003. 14 ноября.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Там же. 2006. 20 июля.
12. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» // Там же.
13. Шмелев Н. Гостями будете // Новые известия. 2006. 25 июля.