

«Государственная важность миграционной стратегии для
безопасности России»

Оноприенко В.И.,

<http://www.famous-scientists.ru/4531/>

*Научный центр теории гражданского общества
Института экономики РАН, доктор философии (Grand PhD),
к.э.н., профессор.*

Масштабность миграционных процессов в современном обществе и значимость тех социальных перемен, которые они вносят в экономическую, политическую и социокультурную жизнь страны, требует усиления внимания к их всестороннему исследованию. Весьма актуально рассмотрение трудовой миграции как специфического феномена современной социальной действительности, и социальной адаптации трудовых мигрантов - как специфического фактора, имеющего в гражданском обществе институциональный характер.

Трудовая миграция как реальность современной российской действительности в силу нахождения ее преимущественно в сфере теневой экономики, является сложнейшим для изучения объектом, поскольку во многом процессы, протекающие в среде трудовых мигрантов, являются процессам «скрытыми», ненаблюдаемыми, малоизученными. Во многом проблема "скрытых" процессов заключается в отсутствии или слабой разработанности системы прямых и косвенных, социальных и экономических измерителей, недостаточности социологических и политологических исследований.

Миграционные процессы в целом носят надгосударственный, цивилизационный характер, хаотичный по своей сути. Миграция - это во многом явление стихийное, и его процессы подчас не зависят от

волеизъявления государственных структур, они лишь вынуждены подстраивать правовое поле под возникающие реалии жизни.

Современное миграционное законодательство России формировалось и формируется под влиянием различных тенденций. Здесь и необходимость реагирования на быстро меняющуюся ситуацию в сфере миграции, постоянный поиск наиболее оптимальных правовых установлений, и адаптация международных стандартов, соответствующая универсализации права в контексте глобализации, и тенденция регионализации прав мигрантов, и попытки различных групп влияния приспособить миграционное законодательство к потребностям бизнеса, и целый ряд других факторов. Соответственно предмету регулирования миграционное законодательство объединяет также институты и нормы административного, трудового, семейного, жилищного и других отраслей права.

К источникам миграционного права, помимо законов и иных нормативно-правовых актов, следует (несмотря на возможные возражения) отнести судебные решения, внутригосударственные договоры и соглашения нормативного характера, международные договоры Российской Федерации (Россия присоединилась практически ко всем международно-правовым актам в области прав человека, а также к правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере миграции) и общепризнанные нормы международного права.

В силу этого миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой сложную, многоплановую, и хаотично развивающуюся юридическую конструкцию, понимание которой весьма затруднительно как для иностранных граждан, так и для граждан Российской Федерации.

В настоящее время практически никто не оспаривает, что миграция нужна России постольку, поскольку при имеющейся

демографической ситуации экономика страны не может рассчитывать на сохранение и воспроизводство трудовых ресурсов без привлечения мигрантов. Вопрос в том, какая именно миграция нужна Российскому государству? Каким образом возможно контролировать миграционные процессы и с помощью каких механизмов государственного регулирования направлять их в нужное русло?

Специалисты в сфере миграции сходятся во мнении, что оптимальное решение этих вопросов пока плохо удается практически всем государствам. Чаще власти идут по пути воздействия на миграционные процессы "силовыми" или запретительными мерами. Однако практика показывает, что "полицейские механизмы" в демократическом обществе лишь тогда эффективны, когда применяются точно, тщательно просчитываются и имеют реальный механизм реализации. В остальных случаях эти меры оказываются не только малоэффективными по воздействию на миграционную сферу, но и способствуют увеличению незаконной миграции, оттоку трудовых мигрантов в теневой сектор экономики.

К сожалению, в Российской Федерации до настоящего времени нет основополагающего документа в сфере миграции - Концепции миграционной политики. Это значительно осложняет надлежащее правовое регулирование вопросов миграционной сферы и совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации. То есть недостаточно четко обозначен "вектор", определяющий направление развития и совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации. Мы "ловим" эти импульсы в посланиях Президента России, в публичных выступлениях руководства страны, в различных принимаемых на высоком уровне документах, таких, как "комплекс мер", Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до года, и др. А ведь стране нужна целостная

миграционная стратегия, прогнозирующая будущее страны на длительный срок в контексте общих задач социально-экономического и политического развития страны. В результате в ходе совершенствования нормативного правового регулирования в миграционной сфере не исключены системные ошибки: невозможно разработать и принять надлежащий законодательный или иной нормативный акт, не имея концептуального представления, укладывается он в общее правило или нет (при отсутствии базового общего правила).

Также необходимо констатировать, что исходя из действующего правового поля нет определенности, какие конкретно министерства и ведомства и в каком объеме должны заниматься миграционной проблематикой.

В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 928 "Вопросы Федеральной миграционной службы", Служба как федеральный орган исполнительной власти в числе прочего разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и осуществляет анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В деятельности МВД России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, Минрегиона России, Роструда и целого ряда других министерств и ведомств в силу объемности выполняемых этими органами государственных функций миграционная проблематика занимает относительно небольшой сектор.

На уровне аппарата Правительства Российской Федерации миграционными проблемами занимаются подчас различные департаменты.

Кроме того, весомый вклад в совершенствование правового регулирования в сфере миграции вносит администрация Президента Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время реально нет конкретного государственного института, в полном объеме занимающегося всеми аспектами миграции.

Проблемы есть, а координатора нет. Вследствие этого в масштабах страны начала складываться некая квазисистема управления миграционными процессами, когда любая попытка совершенствования правового регулирования этой сферы деятельности неизбежно приводит к сложным и длительным согласованиям, в ходе которых подчас выхолащивается сама суть предлагаемой новации. Медлительность и нерешительность в данных вопросах чревата криминализацией "теневого" управления миграционными потоками, коррупцией, экономическими потерями, увеличением социальной напряженности, ростом ксенофобии и разжиганием национальной розни.

В интересах государства, по нашему мнению, назрела необходимость перехода от описания экономических и демографических характеристик мигрантов к более глубокому исследованию масштабов, направлений, состава миграционных потоков, а также факторов, определяющих мотивации решений мигрантов о перемещении и выборе места пребывания. Необходим переход от простого описания экономической адаптации мигрантов в странах въезда к всестороннему исследованию форм и путей их интеграции с местным населением и возможных последствий этого процесса для общества, особенно для изменения его структуры и

динамики социальных отношений. Иными словами, назрела необходимость перехода от поверхностного описания стадий миграционного процесса к углубленному и комплексному познанию их сущности, раскрытию их закономерностей и механизмов, их моделированию, диагностике и прогнозированию - и на этой базе разработки адекватной миграционной политики. Для того, чтобы эффективно управлять миграционными потоками, надо их знать и понимать. Мы находимся лишь на стадии понимания.

Все чаще стала звучать тема нарушения этнобаланса как в целом по России, так и в Москве. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, почти 70% россиян отрицательно относятся к приезду большого числа мигрантов в Россию. Насколько оправданы эти опасения, как преодолеть этнофобии – это еще одна острая проблема, которая требует незамедлительного решения, в том числе и с учетом негативного опыта Европы. В этом контексте первоочередной задачей является и адаптация мигрантов в новой культурной среде, создание условий для их интеграции с новым для них социальным сообществом. Пока что в России такие проекты носят лишь пилотный характер. Миграция, если власти не уделяют этому явлению должного внимания, очень легко может стать серьезной политической проблемой для всего общества.

Миграция в поисках работы - явление сложное и крупномасштабное, которое надо рассматривать во всех его аспектах (экономическом, социальном, культурологическом, этническом, юридическом). О необходимости такого комплексного подхода весьма убедительно свидетельствует опыт стран Западной Европы, которые на основе общепризнанных принципов и с помощью согласованных в масштабе Европейского Союза законодательных актов довольно эффективно решают проблемы международной трудовой миграции в течение вот уже полувека (с 1957 г.).

При ближайшем рассмотрении упомянутых выше аспектов трудовой миграции надо констатировать, что последствия этого процесса неоднозначны. Да, мигранты занимают те малопривлекательные и низкооплачиваемые рабочие места, которым коренное население России, а также Германии, Франции и ряда других стран предпочитает обычно работу поинтереснее и лучше оплачиваемую. Но в перспективе накопление дешевой рабочей силы с низкой квалификацией—это общеизвестно—становится тормозом технического прогресса, развития экономики в целом, эта зависимость проявляется в любой стране. Приезд большого количества иммигрантов иной национальной и конфессиональной принадлежности, носителей иной культуры, иных нравов порождает в любой стране конфликты между ними и коренным населением, о таких конфликтах и в нашей стране и в странах ЕС постоянно сообщают СМИ, причем во многих случаях дело не ограничивается словесным выражением взаимной неприязни.

Не ставя здесь своей целью анализ зарубежного опыта в области регулирования Миграции и интеграции иммигрантов, хотелось бы отметить, что наряду с государственными учреждениями и религиозными благотворительными организациями профсоюзы стран ЕС давно и систематически занимаются проблемами иммигрантов в важнейшей сфере их жизни—в области трудовых отношений, добиваясь их равноправия в том, что касается условий и оплаты труда, а также повышения квалификации. В большей части национальных профцентров созданы специальные организационные структуры, которые обеспечивают участие самих иммигрантов в деятельности профсоюзов по защите их интересов. По проблемам иммигрантов в СМИ регулярно выступают социологи, психологи, культурологи.

В нашей стране положение, к сожалению, гораздо хуже. Некомпетентность властей в том, что касается проблем трудовых мигрантов, проявляется особенно наглядно в попустительстве нелегальной миграции, выгодной недобросовестным работодателям (особенно в строительстве) и нечистым на руку работникам милиции. Фактически власти не имеют четкой и поддерживаемой общественным мнением политики в области миграции. Правозащитные организации и либеральные СМИ этой теме уделяют внимание постоянно и неустанно, однако делают это крайне однобоко, сводя сложную проблему к нагнетанию эмоций по поводу отдельных инцидентов и дискредитации некоторых общественных организаций.

Настало время государству и институтам гражданского общества активнее включаться в решение этих вопросов. Важная роль в решении проблем трудовой миграции в России принадлежит профсоюзам.