

# Миграционная политика Российской Федерации

## Особенности становления, этапы

**Владимир Колесов**

### Миграционная политика как явление

**С**пецифика миграционной политики в отечественной научной литературе определяется в зависимости от соответствующего теоретико-методологического подхода к пониманию сущности политики как таковой.

В одном из подходов, где основной акцент делается на управленческом аспекте, миграционная политика и управление миграционными процессами представляют собой однопорядковые явления [1].

С точки зрения О.В.Лармина, Б.С.Хорева, В.М.Моисеенко, миграционная политика тесно связана с общенациональной политикой, политикой в области оплаты труда и другими аспектами регулирования политической и социально-

экономической жизни страны [2]. Соответственно, Б.С.Хорев, например, под миграционной политикой понимает систему условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения. Схожие по смыслу формулировки можно найти и у других отечественных авторов, разделяющих данную позицию [3].

Подобная точка зрения также присуща значительной части зарубежных политологов, понимающих под миграционной политикой систему мер, регулирующих миграционный процесс. Это находит отражение не только в научных трудах, но и в соответствующей нормативно-правовой базе. Характерным примером является иммиграционная политика стран Европейского союза, которая основывается главным образом на контрольно-ограничительных мерах, предполагающих в том числе и депортацию иммигрантов [4].

---

**КОЛЕСОВ Владимир Викторович** – аспирант Московского государственного областного университета. *E-mail:* korika@mail.ru

**Ключевые слова:** миграционная ситуация, миграционная политика, беженцы, вынужденные переселенцы, соотечественники.

В целом отличительной чертой большинства формулировок миграционной политики является определение ее через систему целенаправленных мер по регулированию миграционных процессов.

С точки зрения автора статьи, подобный сугубо инструментальный подход к определению содержания миграционной политики чрезмерно узок. Он не в полной мере отражает сложную противоречивую природу данного социального явления. Многоаспектность миграционной политики требует комплексного подхода к её изучению с учетом политической, экономической, правовой, финансовой и социально-психологической составляющих. В условиях, когда миграция представлена многими, все более усложняющимися и взаимосвязанными разновидностями (беженцы, вынужденные переселенцы, трудовые мигранты, добровольные переселенцы и др.), государственная миграционная политика уже не может рассматриваться как своего рода «шлагбаум» на пути миграционных потоков [5]. Тем более что эффективность подобной политики, как показывает практика, только снижается.

Ограничительные меры в отношении нелегальной миграции, не первый год предпринимаемые в нашей стране, не привели к её нейтрализации.

Как отметил Л.Л.Рыбаковский, «...кроме них (мер) она (миграционная политика. – Авт.) включает, например, разделяемые субъектом представления, идеи, цели, во имя которых осуществляется та или иная политика» [6].

В соответствии с таким подходом миграционная политика представляет собой «систему общепринятых на уровне управления идей

и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества» [6].

В структурно-функциональном плане миграционная политика должна представлять собой согласование интересов государства в области регулирования миграций на федеральном и региональном уровнях с учетом интересов мигрантов, местного сообщества, политико-экономических элит, партий и общественных институтов.

Можно выделить и другие аспекты миграционной политики.

Так, по мнению некоторых исследователей, «миграционная политика... есть продукт политической системы» [7]. Подобное определение не вызывает возражений, однако носит чрезмерно абстрактный характер.

Другой, юридико-социологический, подход основывается на том, что «...миграционная политика – это процесс взаимодействия между государствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как мигранты, прекращая быть членами одного общества, становятся членами другого» [8]. В этом определении выявлен важный фактор, влияющий на содержание миграционной политики, поскольку она в значительной степени зависит от состояния межгосударственных отношений.

Исходя из многомерности миграционной политики, целесообразно использовать как широкий, так и узкий подходы.

Широкий подход предполагает, что миграционная политика являет-

ся одним из важных направлений государственной политики и определяется целями, которые ставятся государством в данной сфере; основывается на государственной доктрине или концепции регулирования миграционных процессов; неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной, культурной политикой как страны исхода, так и страны-реципиента; разграничивается на реальную и декларируемую, при этом декларируемая (официальная) политика в силу недостаточной работоспособности соответствующего механизма реализации может в значительной степени отличаться от реальной, как отличается возможность от действительности.

В узком, инструментально-прагматическом смысле под миграционной политикой следует понимать систему мер, направленных на изменение численности, состава, направления движения, расселение мигрантов, а также интеграцию мигрантов в принимающем обществе.

При этом миграционная политика предполагает применение не только прямых методов, регулирующих объем и структуру миграционных потоков, но и косвенных, призванных сформировать благоприятный миграционный климат в регионе-реципиенте.

Отмечая сложность и неоднозначность задач миграционной политики, французский демограф К.Коданьоне писал: «Иммиграция находится на перекрестке двух весьма различных политических семантик: основанной на экономических или функциональных проблемах и основанной на культуре, самобытности и традиции» [9].

Такой подход предполагает, что при разработке миграционной политики в обязательном порядке должны учитываться социокультурный и социально-психологический аспекты, влияющие на «приживаемость» мигрантов на новом месте.

В связи с этим уточнение ведущих параметров миграционной политики предполагает использование структурно-функционального подхода, в соответствии с которым в её составе выделяют три несущих компонента или направления: иммиграционную политику, интеграционную политику и политику натурализации.

*Иммиграционная политика* призвана регулировать вопросы предоставления мигрантам права на постоянное место жительства, контроля за нелегальной иммиграцией, социального обеспечения легальных иммигрантов.

К ведению *интеграционной политики* относятся проблемы адаптации и последующей инкорпорации иммигрантов (в первую очередь с иной этнической, расовой и религиозной «укорененностью») в социокультурную среду принимающей страны.

Что касается *политики натурализации*, то она связана с условиями и формально-правовой процедурой предоставления гражданства легальным иммигрантам.

По мнению исследователя В.И.Мукомеля, иммиграционная политика, политика интеграции и политика натурализации настолько тесно связаны, что их можно рассматривать как последовательные стадии политики приема, обустройства и трансформации вчерашнего мигранта в полноправного члена принимающего сообщества [10].

Практика подтверждает, что только совокупная реализация этих трех

направлений способна обеспечить эффективность государственной миграционной политики в целом, а опыт свидетельствует, что наибольшие сложности вызывает решение задач интеграционной политики.

Многочисленные социологические опросы населения показывают, что социальная дистанция между мигрантами и принимающей средой в России, несмотря на предпринимаемые усилия, сохраняется. Мигранты и коренные жители России стремятся обособиться друг от друга, создать собственные социокультурные ареалы в регионе, городе, населенном пункте.

О значении интеграционной политики в рамках миграционной можно судить по опыту *Германии*, которую после вступления в силу Закона о миграции (2005 г.) можно рассматривать как страну мигрантов.

По некоторым данным, только за последние 40 лет в Германию въехало более 30 млн чел.

Массовый масштаб миграции вынудил правительство ФРГ проводить активную интеграционную политику для обеспечения порядка и стабильности в стране, учета влияния миграционного фактора не только на экономическую, но и на национальную безопасность.

По мнению М.Бёмер, уполномоченного по делам иностранцев, главной задачей федерального правительства в сложившихся условиях является интеграция миллионов членов семей мигрантов в германское общество.

В свою очередь, миграционная ситуация во *Франции*, в том числе из-за неэффективности проводимой интеграционной политики, обусловила её излишнюю политизированность и, как следствие, ужесточение миграционной политики в целом, расширение перечня ограничительных мер для мигрантов. В последние годы трудовая миграция в эту страну резко ограничена: въехать во Францию по рабочей визе можно только при условии, если никто из французских граждан не претендует на соответствующую вакансию.

«Жесткую» форму во Франции приняла интеграционная политика. Иностранцы, желающие получить 10-летний вид на жительство, обязаны подписать так называемый «интеграционный контракт», в котором среди прочего содержатся положения владения французским языком и основами французской культуры. Проживший более 10 лет в стране иммигрант-нелегал не может автоматически получить вид на жительство, как было ранее.

Ужесточены также меры по борьбе с нелегальной иммиграцией, что предполагает усиление ответственности работодателей, пользующихся трудом нелегальных мигрантов. Преимущественная практика миграционной политики Франции предусматривает высылку любого нелегально находящегося на её территории иностранца.

Тем не менее правые политические силы во Франции по-прежнему настаивают на том, что иммиграция представляет собой угрозу для национальной безопасности, нейтрализация которой, по их мнению, предполагает массовую депортацию лиц, не имеющих французского гражданства.

Умеренно правые придерживаются мнения, что приоритет следует отдавать совершенствованию пограничного контроля и борьбе с нелегальной миграцией. С их точки зрения, в первую очередь необходимо совершенствовать систему интеграции легально проживающих иностранных граждан во французское общество.

Либеральный подход к проблеме миграции в настоящее время практически не представлен в политическом дискурсе Франции.

Зарубежный опыт свидетельствует, что концентрация усилий на каком-либо одном направлении миграционной политики не приносит ожидаемого результата. Эффективность миграционной политики предполагает сбалансированную совокупную реализацию иммиграционной политики, политики интеграции и политики натурализации, что напрямую зависит от согласованности концеп-

туальных основ, целей, задач и приоритетов каждого из этих направлений, четкости и непротиворечивости соответствующей нормативно-правовой базы и отлаженности механизма их реализации. Разработка подобного механизма уже на стадии планирования представляет значительную сложность.

Помимо социокультурного аспекта (который при определенных условиях может принять политический характер) при формулировании государственной миграционной политики в обязательном порядке должны учитываться её чисто политические аспекты, имеющие непосредственное отношение к региональной и национальной безопасности.

Мигранты, являясь представителями инокультурной среды, неизбежно вносят социальную дисгармонию в принимающем регионе, нередко способствуют криминализации экономики и политики (вовлекаясь в её «теневую» сферу, а также лоббист-

скую деятельность), осложняют сферу межнациональных отношений, что может быть использовано в дестабилизирующих политических действиях.

Наиболее активная часть мигрантов, натурализуясь, внедряется во властные структуры и правоохранительные органы принимающей стороны, сохраняя при этом традиционные связи с диаспорой, интересам которой отдает предпочтение при разрешении различного рода конфликтных ситуаций.

В подобных условиях приоритетом государственной миграционной политики является не просто привлечение различных категорий мигрантов, руководствуясь исключительно экономическими соображениями, а прежде всего тех, кто при наличии соответствующей профессиональной квалификации был бы как минимум ценностно-нейтрален к национальным интересам принимающей стороны.

## Этапы становления государственной миграционной политики России

**А**ктуальность этой задачи для России обусловливается особенностями формирования её миграционной политики, которое осуществлялось в крайне сложных социально-политических и экономических условиях. Распад СССР инициировал прежде неизвестные для страны массовые перемещения людей, несопоставимые по масштабам и остроте порождаемых проблем с традиционными миграциями советского времени, мотивированными преимущественно экономическими причинами. За пределами страны в одночасье оказались около 25 млн соотечественников.

Перемещения постсоветского времени были вызваны, прежде всего, межнациональными конфликтами, а также набирающей силу дискриминацией русскоязычного населения в постсоветских республиках по этническому, конфессиональному, языковому и иным признакам.

Практически неконтролируемое движение мигрантов потребовало принятия срочных мер по регулированию миграционных процессов, разработки основ соответствующего законодательства.

За относительно короткий период российская миграционная поли-

тика прошла несколько неоднозначных, во многом противоречивых этапов. С известной долей условности можно выделить два этапа:

*Первый этап* (1992–1994 гг.) сопровождался массовыми потоками беженцев и вынужденных переселенцев, что потребовало безотлагательного определения базовых принципов миграционной политики, а также создания её институциональных основ. Ситуация усугублялась тем, что массовая миграция этого периода была вызвана прежде всего этнополитическими, конфликтогенными причинами, что неизбежно придавало формирующейся миграционной политике ограничительно-запретительную направленность, а это неизбежно входило в противоречие с гуманитарными аспектами миграционных процессов, конституируемых международно-правовыми актами.

Люди в экстренном порядке переселялись в Россию, стремясь избежать политических преследований, притеснений по этническому и религиозному принципу, дискриминации основных прав и свобод, разрушительных последствий вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве и на территории самой России (Таджикистан, Узбекистан, Киргизия, Грузия, Чечня и др.). Фактически миграция в этот период приняла форму слаборегулируемой эвакуации без сколько-нибудь значимой материальной или организационной помощи от принимающей стороны.

С точки зрения общепринятой классификации миграционных процессов, это была принудительная миграция, включающая прежде всего вынужденных переселенцев и бе-

женцев. Её отличительной особенностью являлся преимущественно этнический характер (преобладающий процент мигрантов был представлен в основном русскоязычным населением), что позволяет отнести её с известной долей условности к «этнической миграции», которая позже стала сопровождаться набирающей силу экономической (трудовой) миграцией представителей титульных наций из постсоветских республик.

Впервые основные направления миграционной политики России были сформулированы в республиканской долговременной программе «Миграция», одобренной постановлением Совета министров Российской Федерации от 18 мая 1992 г. [11].

Программа содержала краткий анализ миграционной ситуации, экспертный прогноз ее развития, формулировала основополагающие принципы миграционной политики, намечала некоторые практические меры. Её характерной чертой было то, что она являлась одновременно и средством формирования миграционной политики, и инструментом ее реализации. Двумя основными разновидностями мигрантов, к которым была адресована эта Программа, как уже отмечалось, были вынужденные переселенцы и беженцы.

В соответствии с международно-правовыми стандартами, вынужденный переселенец в принимающем государстве может рассчитывать на помощь в индивидуальном жилищном строительстве, получении социальной помощи, устройстве детей в государственные школы и детские дошкольные учреждения. Подобные меры Программой, однако, не предусматривались.

Закон «О вынужденных переселенцах» РФ № 45301-1 был принят лишь 19 февраля 1993 г. [12], вследствие чего значительная часть переселенцев оказалась без существенной помощи в критический период их жизни. Одно-

временно с законом о вынужденных переселенцах был принят Закон «О беженцах» № 4528-1 [13].

В соответствии с юридическим критерием, беженцем признавалось лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, оставившее страну прежнего проживания из-за преследований по признакам расовой, национальной, этнической принадлежности, вероисповедания, гражданства, политических убеждений и т.п. и прибывшее на территорию России.

Основное отличие между понятиями «беженец» и «вынужденный переселенец» заключалось в принадлежности к гражданству Российской Федерации.

В определенных случаях закон допускал признание вынужденными переселенцами также неграждан Российской Федерации. Вынужденным переселенцем мог быть признан иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории России и в силу указанных выше обстоятельств вынужденное сменить место жительства в пределах Российской Федерации (п. 3 ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах») [12].

Беженцы, по сравнению с вынужденными переселенцами, могли рассчитывать на значительно меньший по объему пакет социальных льгот и преференций: бесплатное перемещение и обустройство в центрах временного размещения; предоставление различных адаптационных программ, включающих консультирование по различным вопросам социальной направленности; получение помощи в социальной адаптации в местах временного или постоянного расселения и др.

Помимо принятия основополагающих законов о беженцах и вынужденных переселенцах в этот период была принята Федеральная миграционная программа на 1994–2002 годы (ФМП), утвержденная Указом Президента Российской Федера-

ции от 9 августа 1994 г. № 1668 [14]. Программой впервые вводился институт иммиграционного контроля, в какой-то степени упорядочивший массовое неорганизованное перемещение людей на территорию страны.

Однако в силу своего первоначального несовершенства ФМП неоднократно корректировалась, уточнялась и утверждалась постановлениями Правительства Российской Федерации на последующие краткосрочные периоды вплоть до 2001 г.

Положительную роль в формировании миграционной политики сыграло то, что Россия взяла на себя ряд международно-правовых обязательств в миграционной сфере, присоединившись к основным соглашениям ООН в области прав человека.

Так, 13 ноября 1992 г. был принят Закон о присоединении Российской Федерации к Конвенции Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) 1951 г. «О статусе беженцев» и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Были заключены также межправительственные соглашения о регулировании процессов переселения и защите прав переселенцев в рамках СНГ.

Для упорядочения отношений в миграционной сфере Россия заключила в этот период международные соглашения по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев с десятью государствами, ранее входившими в состав СССР.

В этот период было заключено 11 двусторонних международных соглашений с государствами СНГ, а также рядом других государств: 3 межгосударственных соглашения – с Таджикистаном, Туркменией, Украиной и 8 межправительственных соглашений – с

Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Грузией, Казахстаном, Киргизией, Латвией и Эстонией.

Было также разработано и подготовлено к подписанию соглашение с Республикой Молдова.

Однако некоторые из этих соглашений так и не были ратифицированы, действие других прекращено, что значительно осложнило межгосударственное регулирование миграционных процессов.

В частности, не вступили в силу соглашения с Грузией, Таджикистаном и Эстонией. Из вступивших в силу соглашений реально заработали только четыре – с Латвией, Киргизией, Туркменией и Арменией. В этих государствах были открыты представительства Федеральной миграционной службы России, уполномоченные выдавать удостоверения переселенца.

Тем не менее подписанные соглашения, заключенные Российской Федерацией на международном и межгосударственном уровнях в 90-е годы, заложили основу для регламентации процесса переселения в страну вынужденных переселенцев, установив минимум социально-экономических гарантий прав вынужденных переселенцев.

Значительную роль в этой связи сыграло заключение Международного соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов в странах СНГ (1994 г.).

Соглашение предоставило вынужденным переселенцам право беспопытно перевозить багаж и получать натурализационный статус вне квоты при наличии жилья. Последнее, однако, стало основным препятствием для натурализации вынужденных переселенцев, в свя-

зи с большими трудностями при решении жилищного вопроса.

В целом принятая в этот период законодательная база, а главное – возможности государства по принятию переселенцев явно не соответствовали масштабу миграционных процессов. Не было даже единого толкования понятия «переселенец».

Если в Соглашении между Правительством России и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения (Москва, 29 августа 1997 г.) под «переселенцем» понимался гражданин государства одной из сторон, добровольно покидавший территорию государства постоянного проживания и переезжавший на постоянное место жительства на территорию государства своего гражданства, то в Соглашении между Правительством России и Правительством Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 1995 г.) использовался широкий подход к определению понятия «переселенец».

Под переселенцем понималось лицо, добровольно покидающее государство своего постоянного проживания и переезжающее на постоянное место жительства на территорию другого государства. Соответственно, если в первом случае основополагающим признаком переселенца являлось наличие у лица гражданства государства, в которое осуществляется переселение, то во втором случае данный признак не был отнесен к числу общеобязательных, что значительно расширяло круг лиц, подпадающих под действие соответствующего Соглашения.

Принятые меры позволили в определенной степени упорядочить процедуру принятия и оформления вынужденных переселенцев. Способствовала этому утвердившаяся (но далеко не везде реально действующая) система помощи этим категориям мигрантов, а также создание сети неправительственных организа-



ций, ориентированных на работу с переселенцами (международное общественное движение содействия мигрантам и их объединения «Форум переселенческих организаций», правозащитный центр «Мемориал» и др.).

Эти объединения пытались облегчить положение как вынужденных переселенцев, так и фактических беженцев, претерпевавших в этот период не только материальные издержки, но и существенные психосоциальные последствия негативного характера, выразившиеся прежде всего в неизбежной деформации социальной идентичности человека, обусловленной болезненным разрывом прежних социальных связей и необходимостью ради выживания воссоздать их на новом месте.

Таким образом, государственная миграционная политика страны на этом этапе формировалась путем создания административно-управленческой системы, разработки и реализации конъюнктурных миграционных программ, частично финансируемых из федерального бюджета.

Принципиальной особенностью периода было то, что в эти годы была разработана и утверждена нормативно-правовая основа миграционных процессов, регулирующая в первую очередь вопросы гражданства, выезда и въезда, условий пребывания в принимающей стороне; определены статус беженца и вынужденного переселенца; права и обязанности лиц, получивших этот статус, а также ряд других.

Трудности становления новой государственности в России привели к тому, что в принятых нормативно-правовых актах далеко не все пробле-

мы миграционной политики были зафиксированы и решены. Правовое регулирование миграционных процессов во многом носило реагирующий, а значит, запаздывающий, не всегда продуманный характер.

Соответствующие миграционные программы, за исключением утвержденной Правительством России (ноябрь 1994 г.) межведомственной программы мер по регулированию миграции научных и научно-технических кадров, а также ряда программ в помощь беженцам и вынужденным переселенцам, как правило, носили чрезмерно общий, а не конкретно-целевой характер. Они определяли лишь основные направления развития миграционной ситуации в стране без четкой разработки механизма её реализации. Основной объективной причиной подобного положения было то, что Россия в короткий исторический срок из закрытого государства трансформировалась в активного участника международных миграционных процессов.

*Второй этап* становления российской миграционной политики охватывал период с 1995 по 2001 г. и протекал в относительно благоприятных условиях определенной стабилизации межнациональной обстановки в СНГ (за исключением вооруженного конфликта в Чечне) и снижения числа беженцев и вынужденных переселенцев, что позволило в более спокойной обстановке с учетом накопленного опыта заняться дальнейшим уточнением институциональных и правовых основ миграционной политики.

Законодательная база, регулирующая миграционную политику, была

значительно обновлена и расширена. Была предпринята попытка придать миграционной политике плановый, конкретно-целевой характер. В 1996 г. была принята пятилетняя Федеральная миграционная программа на период с 1996 по 2000 годы [15], а также Федеральная целевая программа «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» [16] в рамках Президентской программы «Дети России» сроком действия до 2000 г.

Именно в этот период властные структуры страны (при поддержке научно-экспертного сообщества) постепенно пришли к выводу о предпочтительности переселения соотечественников, проживающих за рубежом (по сравнению с другими категориями мигрантов). Это обуславливалось не только стремлением в определенной степени восстановить историческую справедливость по отношению к соотечественникам, оказавшимся за пределами родины не по своей вине, но и социально-экономическими и политическими соображениями. Предполагалось, что соотечественники, среди которых было значительное число высококвалифицированных специалистов, в свое время командированных для развития промышленного потенциала национальных республик, не успели утратить ценностно-духовных связей с родиной, что в определенной степени гарантировало их «мягкое» вхождение в политико-экономическое пространство России.

Подобной установки придерживались и отдельные субъекты Российской Федерации.

Так, руководством Татарстана была инициирована собственная программа этнической

репатриации, направленная на массовое возвращение на историческую родину татар, оказавшихся на территории различных стран СНГ. Специально для переселенцев в республике были заложены профильные поселки. В последующем обустройство поселков и строительство домов осуществлялось на совместной основе – за счет ФМС, местных бюджетов и самих репатриантов.

Что касается других субъектов Российской Федерации, то самостоятельных усилий по привлечению соотечественников здесь не предпринималось, тем более принятия на себя конкретных обязательств по обустройству мигрантов в местах расселения.

В целом особенностью второго этапа было дальнейшее уточнение и совершенствование российской миграционной политики, где постепенно одним из ведущих направлений стало добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом.

В миграционной политике первоначально преобладал экономоцентрический подход, связанный с необходимостью преодоления ряда негативных тенденций в социально-экономической и демографической сферах страны. Это обуславливалось тем, что уже в первые постперестроечные годы в России не оказалось «излишнего» населения, за исключением ряда республик Северного Кавказа и юга Сибири.

Так, по оценкам экспертов, высоким переселенческим потенциалом обладали и обладают только Дагестан и Чечня (несколько сот тысяч человек трудоспособного возраста) [17].

Однако перемещение этой категории мигрантов в регионы традиционного проживания русскоязычного населения по объективным причи-

нам вело к росту как социальной и межнациональной, так и политической напряженности. Иностранная трудовая миграция, как свидетельствовала практика, вызывала схожие последствия. Неслучайно властные структуры наиболее привлекательных регионов страны настаивали на необходимости замены иностранных работников россиянами «из глубинки». Это было связано с тем, что более 60% мигрантов являлись неквалифицированными работниками с плохим знанием русского языка. Заняв трудовую нишу в таких сферах, как строительство, транспорт, сельское хозяйство, они быстро образовывали замкнутую общину, характеризующуюся повышенной криминогенностью.

Внутренняя миграция из русскоязычных регионов, однако, не могла решить проблему занятости. Объектом внимания внутренних мигрантов являлись лишь несколько регионов: Москва и Московская область, Санкт-Петербург. Эти города и близлежащие ареалы стали центрами миграционной активности для мигрантов из регионов Южного, Приволжского, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, которые сами стали испытывать острую нехватку трудовых кадров.

Так, миграционные оттоки Сибирского региона и Дальнего Востока составили за 1990–2002 гг. 1,7–1,8 млн чел., в последующие годы отток, по данным статистики, был на уровне 50 тыс. в год, т.е. суммарный отток превысил 2 млн чел. Прогнозируется, что в период 2010–2025 гг. он составит еще около 1,2 млн чел. [18].

Подобная тенденция наблюдалась при общем снижении внутрен-

ней миграционной активности в стране. Предполагается, что миграционная активность населения к 2025 г. снизится еще на 9% за счет изменения структуры населения в пределах трудоспособного возраста (сокращение доли молодежи) [19]. При этом направленность миграционного перемещения, по мнению экспертов, сохранится [20].

В подобных условиях решение проблемы заселенности регионов Дальнего Востока и Сибири приобрело не только экономическое, но и политическое значение с точки зрения обеспечения национальной безопасности. На фоне оттока русскоязычного населения в регионах Дальнего Востока и Восточной Сибири наблюдается устойчивый приток китайской миграции. В настоящее время здесь сформировалась значительная по численности китайская диаспора, которая при наличии соответствующих условий может приобрести черты ирреденты.

Организационной основой жизнедеятельности китайской общины в данном регионе является так называемая «деловая сеть зарубежных китайцев» (хуацяо), представляющая собой разветвленную торгово-экономическую структуру с отлаженными каналами воздействия на властные структуры региона пребывания [21]. Отличительным признаком функционирования хуацяо является замкнутый, анклавный характер и тесная связь с родиной. Это предопределяет то, что, решая в принимающей стране свои социально-экономические и финансовые проблемы, хуацяо в конечном счете ориентированы на лоббирование национальных интересов Китая в стране пребывания.

Таким образом, специфика миграционной политики России была связана с особенностями миграционной ситуации, радикальными изменениями в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах, произошедших на постсоветском пространстве с начала 90-х годов, что привело к формированию качественно новых в содержательном плане миграционных потоков: вынужденных переселенцев и беженцев. Миграционный поток в определенной степени способствовал стабилизации численности населения отдельных регионов страны, что в целом отвечало её национальным интересам в условиях прогрессирующего демографического кризиса.

Наряду с положительным аспектом миграционные процессы несли с собой вызовы и угрозы для социально-политической стабильности и межнациональной обстановки в стране. Во многом это было вызвано тем, что миграционные потоки носили в основном стихийный характер, что привело к избыточному давлению на социальную инфраструктуру, увеличению диспропорций региональных рынков труда, росту социальной напряженности, распространению настроений национальной нетерпимости среди населения страны.

Преобладающая доля вынужденных переселенцев и беженцев постепенно сменялась иностранной трудовой (экономической) миграцией, прежде всего из стран СНГ. Несмотря на положительный эффект восполнения дефицитной рабочей силы, это сопровождалось ростом преступности в мигрантской среде, несоблю-

дением мигрантами налогового законодательства, массовым оттоком денежных средств из России в страны постоянного проживания. Дешевый труд мигрантов был выгоден в первую очередь для предпринимательского сектора, но постепенно входил в противоречие с национальными интересами государства, поскольку лишал дефицитных рабочих мест местное население, вызывая тем самым рост социальной напряженности.

Неслучайно 67% столичных жителей считают, что массовая трудовая миграция наносит экономический ущерб России, 76% – порождает резкий рост преступности.

Следующей тенденцией, характерной для миграционной сферы, явилось усиление оттока русскоязычного населения из бывших союзных республик в Россию, из которого сформировался основной состав вынужденных переселенцев и беженцев; ускорение оттока сельского населения в города, что было вызвано более низкими доходами сельского населения по сравнению с жителями промышленных районов в основном в европейской части России. В целом это привело к нарастающим диспропорциям в межрегиональных миграциях [22].

В этот период сформировалась относительно устойчивая география внутренних межрегиональных потоков, разделившая регионы страны на принимающие и отдающие население.

Принимающие регионы расположились от Калининградской до Новосибирской области (юг Западной Сибири) и от Карелии (исключая остальную территорию Европейского Севера) до Краснодарского края.

Отдающие население регионы были представлены северной частью Урала, Восточной Сибирью, Дальним Востоком, рядом северо-

кавказских республик (Дагестаном, Чечней, Ингушетией).

В абсолютном выражении больше всего прибывших в этот период было зафиксировано в Московской области, Москве, Санкт-Петербурге, Тюменской области, Краснодарском и Красноярском краях.

В целом внутренняя миграция характеризовалась перемещением населения в несколько благополучных регионов и сопровождалась неуклонным снижением численности Дальнего Востока, некоторых регионов

Сибири и Европейского Севера. Сложившаяся ситуация несла с собой серьезные риски геополитического порядка.

Демографический вакуум на Дальнем Востоке создавал объективные предпосылки для замещения населения иммигрантами из соседних стран (прежде всего из Китая), что де-факто в перспективе могло трансформировать их в регионы, оказавшиеся в сфере преимущественного влияния КНР.

Государственная миграционная политика в условиях становления новой российской государственности носила преимущественно реагирующий характер, характеризовалась формированием её концептуальных и институциональных основ, сопровождавшихся из-за новизны решаемой задачи чередой ошибок и просчетов. Особенностью миграционной политики страны в этот период являлось повышенное по объективным причинам (международные конфликты, гуманитарные катастрофы) внимание к таким категориям мигрантов, как беженцы и вынужденные переселенцы.

В последующем всё более значимую роль в миграционном потоке стала играть трудовая миграция, компенсировавшая снижение демографических показателей, заполнившая те сегменты рынка труда, которые не пользовались спросом у коренного населения. Осмысление положительных и отрицательных аспектов трудовой миграции обратило внимание властных структур России на необходимость поддержки и развития такого института миграции, как добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом.

Этот выбор был обусловлен не только стремлением нейтрализовать деструктивные тенденции миграции, обеспечить «мягкое» вхождение мигрантов в социально-экономическое и правовое пространство принимающего общества, устойчивую адаптацию мигрантов к соответствующей социокультурной среде, но и в определенной степени гарантировать заинтересованное отношение мигрантов к национальным интересам принимающей страны. Однако в рассматриваемый период добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом, еще не заняло приоритетного места в миграционной политике страны.

Решению этой задачи во многом препятствовало отсутствие единства в отношении концептуальных основ регулирования данного вида миграционной политики, новизна решаемой задачи. Не в полной мере были прояснены роль и место различных факторов, обеспечивающих относительно устойчивый и массовый характер потенциальных добровольных переселенцев, что не позволило в тот период разработать общепризнанную концепцию миграционного поведения данного вида мигрантов.

Окончательная смена приоритетов государственной миграционной политики произошла после того, как Президентом России был избран В.В.Путин. С этого момента данной проблеме стало уделяться особое внимание.

## Примечания

1. *Ефимов Ю.* Политическая миграциология. Ставрополь, 2005; *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987.
2. Миграционная подвижность населения в СССР. М., 1974. С. 21, 124.
3. *Хомра А.У.* Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979. С. 50; Миграционная подвижность населения в СССР. М., 1974. С. 122.
4. *Stetter St.* Regulation migration: authority delegation in justice and home affairs // *Journal of European Public Policy.* 2000. Vol. 7. P. 80–81; *Потемкина О.* «Европа граждан» // Европейский союз. Путеводитель. М., 1998. С. 120–127; *Цапенко И.П.* Союз «закрытых дверей» // Миграция. 1998. № 3–4. С. 38–40; *Боровик М.А., Шемберко Л.В.* Современные миграционные процессы в Европе // Актуальные проблемы Европы. М., 1998. С. 127–129; *Паскуаль де ла Парте Ф.* Европа на пороге XXI века // Актуальные проблемы Европы. М., 1998. С. 21–22.
5. *Hollifield J.* The Migration Crisis in Western Europe // *Migration, Ethnicity, Conflict / K. Bade (ed.).* Osnabruck: Universitatsverlag Rasch, 1996. P. 367–402.
6. *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. С. 167.
7. *European immigration policy: A comparative study / Ed. by Hammer T.* Cambridge Univpress, 1985.
8. *Zolberg A.R.* The next waves: migration theory for a changing world // *IMR.* 2001. 23(3). P. 403–430.
9. *Коданьоне К.* Миграционная политика как планирование наугад // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. М., 2002. С. 8–26.
10. *Мукомель В.И.* Миграционная политика России. Постсоветские контексты. М., 2005. С. 258.
11. URL: <http://www.alppp.ru/law/konstitucionnyj-stroj/naselenie/10/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-18-05-1992-327.html>
12. URL: <http://base.garant.ru/10105693>
13. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>
14. Федеральная миграционная программа на 1994–2002 годы // *СЗ РФ.* 1994. № 18. Ст. 1855.
15. URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/di-gosudarstvo/w8g.htm>
16. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/143150>
17. *Вишневецкий А.* Демографические изменения и экономика // URL: [www.hse.ru/data/2012/03/06/1223345530/Tema431.doc](http://www.hse.ru/data/2012/03/06/1223345530/Tema431.doc)
18. *Мкртчян Н.* Миграция в России: западный дрейф // *Демоскоп Weekly.* 2005. № 185–186 // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/tema01.php>
19. *Карачурина Л.Б.* Демографические и социально-экономические факторы динамики миграционной активности населения России: современная ситуация и перспективы / гл. ред. А.Г. Коровкин. Научные труды: ИНИ РАН. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 571–604.
20. Межрегиональная миграция в России // *Госбук.* 2011 // URL: <http://www.gosbook.ru/node/20251>
21. URL: <http://hmao.spravedlivo.ru>
22. *Романова Н.А.* Детерминанты внутренней миграции населения в современной России // *Молодой ученый.* 2011. № 3. Т. 1. С. 191.