

В. А. Самойлов¹

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В УСЛОВИЯХ ДИАЛОГА КУЛЬТУР И ПАРТНЕРСТВА ЦИВИЛИЗАЦИЙ

*На награждение Д. С. Лихачева
(орденом Святого апостола Андрея Первозванного)*

Да, этот Старец бесконечно прав, —
Все неудачи русских в трех явлениях:
Во-первых, легковерны мы — врагам
И право на удар, и трона притяженье.
Отсюда, во-вторых, и государство
Не иначе, как самодержный гнет,
В нем правили нередко самозванцы,
Держа за быдло очумелое народ.
И в-третьих, что бы с нами ни случилось,
Как в землю бы ни втапывали нас,
Мы для себя желаем только малость,
Власть самозванцу, чтоб державу спас.
А им плевать на русское обличье,
Коль сами не нужны своей стране.
И грабят нас во всю, а для приличья
Указывают истину в вине.

1 октября 1998 г.

Когда были написаны эти строчки, автор не предполагал, что через десятилетие придет новое осознание их смысла применительно к проблематике культурно-партнерских отношений современных цивилизаций. Более того, на глобальном уровне сформировалась принципиально иная парадигма, основанная на постижении сущности и содержания взаимоотношений различных категорий людей из числа российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

¹ Профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России, доктор педагогических наук.

Указанная парадигма зиждется на выявлении историко-правовых источников культурно-партнерских отношений цивилизаций, а также взаимоотношений различных групп людей. Оказалось, что и на уровне цивилизаций, и на межличностном уровне, по существу, доминирует личностно-социально-деятельностный подход как интегрированное выражение *интересов личности, общества, государства* (деятельность органов управления социально-экономическими и иными процессами), их различных объединений.

Вместе с тем на концептуальном уровне разноплановые и разномасштабные диалоги культур и партнерст-

ва цивилизаций, с теперешних наших позиций, вполне укладываются в феноменологию миграции. Из опыта руководства Организационно-аналитическим управлением центрального аппарата ФМС России, взаимодействия с органами управления заинтересованных министерств и ведомств, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с научными организациями и образовательными учреждениями следует обоснованная консолидированная точка зрения на миграцию и ее процессы. В частности, она нашла отражение в деятельности Межведомственной рабочей группы (автор является заместителем руководителя этой МРГ) по разработке проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в составе 47 представителей различных органов, организаций и учреждений.

Что мы понимаем под миграцией? *Миграция* — это социально-экономическое явление, формирующееся в процессе реализации людьми своих намерений, связанных с передвижением, приобретением нового гражданско-правового статуса в местах вселения, а также с интересами общества и государства. Иными словами, миграция ($M_{иг}$) представляет собой проектирование людьми своих миграционных намерений (I^1), передвижение в избранное место вселения (I^2) и приживаемость мигрантов в местах вселения, включая приобретение ими соответствующего статуса, установление толерантных отношений с местным населением (I^3):

$$M_{иг} = I^1 + I^2 + I^3. \quad (1)$$

Очевидно, что при отсутствии любой из перечисленных стадий (проектирование, передвижение и приживаемость) нельзя рассматривать миграцию как целостный процесс. Это сопряжено со следующими соображениями.

Во-первых, потому что речь идет о миграции людей, наделенных разумом, обладающих международно-правовым и конституционным правом на свободу передвижения, стремящихся улучшить социально-экономические условия своей жизни или имеющих иные намерения, связанные с воссоединением семей, получением дополнительного заработка и т. п. В силу перечисленных обстоятельств нельзя к мигрантам отнести, например, заложников, захваченных террористами в одном регионе и тайно перевезенных в другой. В данном случае вместо формирования миграционных намерений присутствует акт насилия (принуждения).

Во-вторых, нет миграции и без перемещения лица (группы лиц) из одного региона (района, государства) в другой, ибо миграция в буквальном смысле означает передвижение. При этом мигрирующее лицо может отказаться от дальнейшей реализации своих миграционных намерений в силу определенных причин объективного и субъективного характера. Поэтому *аутсорсинг* мы не рассматриваем целостным миграционным процессом, ибо работник в этом случае, как правило, осуществляет трудовую деятельность без передвижения к месту работы, а связь с работодателем чаще всего осуществляется через интернет-ресурсы.

В-третьих, нельзя иметь в виду миграцию людей без осуществления приживаемости в местах их вселения (получение вида на жительство, документов на временное пребывание или постоянное жительство, приобретение гражданства и др.). Причем продолжительность процесса приживаемости для разных категорий мигрантов различна (как правило, сроки устанавливаются органами государственной власти или органами местного самоуправления). Так, для соблюдения законности проживания (пребывания) сезонному трудящемуся — мигранту из государств — участников СНГ обязательными условиями могут быть: наличие миграционной карты установленного

образца, разрешения на работу на территории Российской Федерации, документа, подтверждающего факт регистрации по месту фактического пребывания (жительства) и др. В силу причин объективного и субъективного характера мигрирующее лицо может отказаться от дальнейшей реализации своих миграционных намерений (противоречия с местным населением, несоблюдение условий контракта, неблагоприятный климат и др.).

В то же время некоторые исследователи под сущностью миграции рассматривают именно передвижение населения, другие под стадией передвижения понимают переселение. Поэтому уместным представляется сравнительный анализ сущности миграции населения и миграции птиц (животных). Подобно выражению (1) сущность миграции птиц ($M_{птм}$) можно выразить выражением (2):

$$M_{птм} = I^1 + P + I^2, \quad (2)$$

где: I^1 — инстинкт, связанный с реагированием на изменения среды обитания (похолодание, отсутствие корма и др.); P — перемещение в составе стаи (самостоятельное, за счет своей мускульной силы) в регион зимовки; I^2 — инстинкт самосохранения в местах зимовки (гнездования).

Наблюдаются и раритетные явления в животном мире, связанные с миграционными перемещениями суицидального характера. В качестве примера показательна миграция леммингов, так называемых «мышек Деда Мороза», в Лапландии. В условиях переизбытка популяции с целью сохранения своего вида грызуны совершают передвижение в северном направлении к морю. По достижению уреза воды они бросаются в море и гибнут. Применительно к такой миграции ($M_{леммингов}$) уместно выражение типа (3):

$$M_{леммингов} = I + P + C, \quad (3)$$

где: I — инстинкт, связанный с реагированием на изменения среды обитания (сохранение вида, отсутствие корма); P — перемещение в массовом количестве (самостоятельное, за счет своей мускульной силы) к морю; C — суицидальное поведение.

Итак, резюмируем, что миграционное поведение людей, птиц и животных имеет существенные отличия, которые оказывают непосредственное влияние на обоснование сущности и содержания понятия «миграция». В дальнейших рассуждениях будем исходить из понятия «миграция» применительно к миграционным процессам, осуществляемым российскими гражданами (РГ), иностранными гражданами (ИГ) и лицами без гражданства (ЛБГ).

Исходя из обоснованной сущности понятия «миграция» под *миграционным процессом* следует понимать реализацию определенными группами людей (РГ, ИГ, ЛБГ) своих намерений, связанных с их передвижением и законным пребыванием (проживанием) в местах вселения, обусловленных личными, общественными и государственными интересами¹.

Чтобы понять, в сущности, очевидные особенности обеспечения прав и свобод РГ, ИГ и ЛБГ в сфере миграции в условиях диалога культур и цивилизаций, следует различать миграционные процессы. В современной России в рамках разработки проекта Концепции государственной миграционной политики нами выделены семь управляемых миграционных процессов: иммиграция, эмиграция, расселение, трудовая миграция, вынужденная миграция, поддержка и переселение соотечественников и реадмиссия. Кроме того, имеет место нелегальная миграция.

¹ Согласно Указу Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 координатором реализуемой стратегии в сфере миграции через шесть генеральных функций (правоприменение, контроль, надзор, оказание государственных услуг, законотворчество в качестве субъекта бюджетного планирования) определена Федеральная миграционная служба.

Иммиграция (ИГ, ЛБГ) — процесс переселения ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию — представляет собой приоритетное направление государственной миграционной политики. В частности, для стабилизации общей численности населения страны на современном уровне обоснована потребность в 800 тыс. иммигрантов ежегодно. Тем самым реализуется компенсирующая функция иммиграции для восполнения естественной убыли населения страны: с 1999 года — 796 тыс. человек ежегодно; в 2000 году (пиковое значение) — 953 тыс. человек. В 2004–2007-м в Россию иммигрировали более 22–25 млн человек, в 2008-м — примерно 14 млн, из них 40 % — неоднократно.

Эмиграция (РГ) — процесс переселения граждан России в другое государство на постоянное место жительства — представляет собой миграционный процесс, связанный с так называемой «утечкой умов», который в настоящее время характеризуется десятками тысяч высококвалифицированных отечественных специалистов. Несмотря на отмечаемую в последние годы тенденцию к снижению интенсивности эмиграции из Российской Федерации, до 30 % обучающихся за рубежом российских граждан желают там остаться на постоянное жительство. Эмигрантов из России выезжает 40–70 тыс. ежегодно, в том числе в 2007–2008 годах соответственно 45 040 и 57 565 человек (рост на 27,8 %).

Расселение (РГ) — процесс привлечения, распределения (перераспределения) населения по территории страны с целью реализации намерений отдельных лиц (групп лиц), а также интересов государства (внутри России постоянное место жительства) — представляет собой внутригосударственное распределение и перераспределение населения. Из-за невнятной политики миллионы постоянных жителей страны оставили регионы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, с таким трудом заселяемые в эпоху царской России и советское время¹. В результате Краснодарский край вышел на третье место среди субъектов Федерации по численности населения.

Литературным отражением эпохи расцвета расселения является сборник И. Бунина «Антоновские яблоки». В рассказе «Великий перевоз» писатель нарисовал художественную картину, связанную с переселением на Дальний Восток украинской станицы сразу после уборки урожая. Всего 70 рублей не хватило главному герою рассказа Василию Шкутю, чтобы вместе со станичниками отправиться в заманчивую неизвестность.

На другом материке подобное явление описано в романе Дж. Фенимора Купера (1789–1851) «Прерия», где повествуется о переселении населения соседних штатов на территорию проданной Францией США Луизианы².

К сожалению, схема расселения в России отсутствует. Определенные меры предпринимаются Министерством регионального развития РФ по стимулированию позитивного развития социально-экономической ситуации развее что в «точках роста» (например, в г. Сочи и его окрестностях).

Внутри страны ежегодно расселяются и переселяются (млн чел.): в 2006 году — 5,1; в 2007-м — 5,3; в 2008-м — 4, 97.

¹ Царь переселенцам платил золотом: 250 рублей переселяющимся в Сибирь и 400 рублей переселяющимся на Дальний Восток.

² «...тысячи людей старшего поколения из штатов <...> отказывались от радостей так тяжело завоеванного покоя и во главе вереницы сыновей и внуков, родившихся и выросших в лесах Огайо и Кентукки, пускались дальше, в глубь материка. <...> Был в их числе один выдающийся человек <...> некогда первым проникший в дебри второго из названных штатов. Этот отважный и почтенный патриарх совершил теперь свое последнее переселение <...> потому что старое пристанище потеряло цену в его глазах». Речь идет о полковнике Буне, кентуккийском патриархе, который на 92-м году жизни перебрался в новые владения в 300 милях на запад от Миссисипи, потому что его стала стеснять чрезмерная густота населения — десять человек на одну квадратную милю! (См.: Купер Дж. Ф. Прерия / пер. с англ. Н. Вольпина; послесл. Н. Эйшишкиной. М., 1983. С. 7.)

Трудовая миграция (РГ, ИГ, ЛБГ) — (временные) добровольные перемещения РГ и ИГ, а также ЛБГ без смены постоянного местожительства с целью осуществления трудовой деятельности. С 2004 года в России внедрена система квотирования внешних трудящихся-мигрантов: 2004 год — 213 тыс. человек, 2005-й — 214 тыс., 2006-й — 329 353, 2007-й — 318 752, 2008-й — 3 976 747 человек.

Общее количество легальных иностранных трудовых мигрантов с учетом граждан стран безвизового пространства (СНГ) в России имеет тенденцию к росту: в 2004 году — около 360 тыс., в 2005-м — более 490 тыс., в 2006-м — около 770 тыс., что в 2,7 раза превосходит показатели 2002 года, в 2007-м — 2,260 тыс., в 2008-м — свыше 2,400 тыс.

Вынужденная миграция (вынужденные переселенцы — ВП, внутриперемещенные лица — ВПЛ, беженцы — Б и лица, ходатайствующие о предоставлении временного или политического убежища — ЛХПУ) — переселение людей в условиях угрозы жизни и принуждения, чрезвычайных обстоятельств политического, экономического, природного и техногенного характера. По состоянию на 1 апреля 2009 года категория ВПЛ снята с федерального учета, после 15 июня 1992 года не удовлетворено ни одно ходатайство о предоставлении Россией политического убежища.

Численность вынужденных переселенцев, состоящих на учете в территориальных органах ФМС России, по состоянию на 1 января составляла: 2007 год — 107 860 человек, 2009-й — 66 488 человек.

Беженцев в стране на 1 января 2009 года — 715 человек, ЛХПУ — 1326 человек.

Большинство лиц, обратившихся с ходатайствами в Российскую Федерацию, по-прежнему составляют выходцы из государств дальнего зарубежья — в основном граждане Афганистана, Грузии, Узбекистана.

Переселение соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию (ИГ, РГ) — процесс добровольного переселения на постоянное местожительство в Россию лиц, проживающих за рубежом и связанных с ней историческими, этническими и языковыми узами, — приобрел приоритетное значение в связи с началом реализации в стране Государственной программы по содействию переселению в Российскую Федерацию соотечественников, постоянно проживающих за рубежом³. По нашему мнению, Государственная программа демонстрирует редчайшую неэффективность реализации. Вместо ожидаемого переселения на российский территорию сотен тысяч (до 500 тыс.) соотечественников, по состоянию на 1 января 2008 и 2009 года, реальная картина далека от ранее прогнозируемой: суммарно всего соответственно 690 и 8793 человека⁴. Причина отмеченной неэффективности заключается в первую очередь в некомпетентности разработчиков Госпрограммы, которые, по существу, под потенциальным соотечественником-переселенцем понимали типичного иностранного работника.

Рeadмиссия — разрешение государства на повторный въезд лица (гражданина РФ, гражданина третьей страны или лица без гражданства), который незаконно выехал или пребывал в другом государстве (на 1 сентября 2008 г. в Россию реадмиссировано 478 чел.).

Незаконная миграция (РГ, ИГ, ЛБГ) — въезд, пребывание и выезд ИГ и ЛБГ, происходящие в нарушение правовых норм российского законодательства, регулирующего порядок их въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда, а также произвольное изменение или своего правового положения при нахождении на территории —

³ См.: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637.

⁴ Состоят на учете в территориальных органах ФМС России: а) участников Госпрограммы на 1 января 2008 и 2009 гг. соответственно 289 и 4088; б) членов их семей — соответственно 401 и 4705.

представляет собой вполне самостоятельный миграционный процесс, связанный с издержками неурегулированности первых семи миграционных процессов. Масштаб нелегальной миграции и эффективность противодействия ей характеризуют следующие данные: в 2003 году речь шла о 3 млн, в 2004-м — 3,5–5 млн, в 2005-м — около 4 млн, в 2006-м — 10–15 млн «нелегалов», в 2007–2008 годах — 5–8 млн, в 2009-м — около 3 млн. По нашим расчетам, «нелегалов» в стране — не более 2 млн человек, причем преимущественно из числа «нелегалов по неволе» или с неурегулированным правовым статусом.

Таким образом, миграционные процессы в условиях диалога культур и партнерства цивилизаций приобрели поистине глобальный размах. Для их регулирования созданы и функционируют следующие организации:

— Глобальный форум международной миграции (с 2007 г.);

— Международная организация по миграции (в марте 1992 г. Россия заключила Соглашение о сотрудничестве с МОМ);

— Международная организация по труду с представительством в Москве;

— в октябре 1992 года открыто Региональное представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) в Москве. Россия присоединилась к Конвенции о статусе беженцев (1951) и Протоколу, касающемуся статуса беженцев (1967).

Европейский комитет по миграции — межправительственный орган, ответственный за деятельность Совета Европы в сфере миграции и предназначенный для развития европейского сотрудничества по вопросам миграции, положения мигрантов, социальной интеграции мигрантов и беженцев и общинным отношениям.

В заключение резюмируем, что:

Ее величество Миграция
В стране все более в чести!²
Идей и действий демонстрация
Дает процессам расцвести.

На сотни тысяч *иммиграция*
Счет ЛБГ с ИГ ведет,
Жаль, в зарубежье *эмиграция*
Потоки россиян несет.

В триаде *трудовой миграции*
Так робок внутренний ресурс!
Внешних мигрантов вариации
Из стран, составивших Союз.

А те, кто *вынужден мигрировать*,
Создали собственный квартет,
Чтоб интересы их лоббировать,
Был фондов с Форумом расцвет.

Теперь, даешь *резмиграцию!*
Не густо намерений, что ж,
Еще одну пиарим акцию,
И миллиарды, вынь-положь!

В стране деревни обезлюдели,
Куда бы *расселить* бомжей.
Куда там брошенные пудели, —
Граждан Отечества — взашей!

Прет *нелегальная миграция* —
Карта разменная страстей.
Амнистия — регуляризация,
Коррупция, как флаг властей...

И наконец, восьмая миссия
У современной ФМС:
Берет начало *реадмиссия* —
Самостоятельный процесс.

Вывод: политика неясная,
Концепции давно уж нет,
А явь миграции опасная,
Как учит опыт прошлых лет.

² Первый заместитель директора Федеральной миграционной службы РФ, председатель Научного совета ФМС РФ, доктор юридических наук, профессор, генерал-майор, заслуженный юрист РФ.