

# УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ И МОДЕЛИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

## Рецензия на книгу «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов»

ОКСАНА ХАРАЕВА

*Рецензия на сборник статей, подготовленных на основе докладов, представленных на конференции «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов», проведенной Институтом лингвоцивилизационных и миграционных процессов фонда «Русский мир» при поддержке Института Европы РАН 17 декабря 2019 г. В работах, вошедших в сборник, рассматривается широкий круг вопросов, касающихся развития миграционных процессов в мире в целом, специфики миграционной ситуации в отдельных странах и подходов к разработке и реализации эффективных мер миграционной политики.*

**Ключевые слова:** миграция, миграционная политика, интеграция, источники данных о миграции.

Миграция относится к числу наиболее острых политических проблем сегодняшнего глобализованного мира. Включение миграции в цели устойчивого развития (UN 2015) подчеркивает ее растущее значение и потенциал, который может быть раскрыт лишь при условии осуществления политики, способствующей продвижению преимуществ и адекватного ответа на вызовы миграции. Поиску эффективных стратегий может содействовать создание широкой коалиции экспертов, практиков и политиков, способствующей налаживанию диалога и формированию развернутого общественного дискурса для лучшего понимания и преодоления реальных или предполагаемых проблем (Clemens et al. 2018).

К числу практических мероприятий, обеспечивающих установление коммуникаций между представителями государственных органов, ответственных за осуществление мер миграционной политики, и научным сообществом, относится организация конференций, подобных той, что была проведена Институтом лингвоцивилизационных и миграционных процессов фонда «Русский мир» при поддержке Института Европы РАН 17 декабря 2019 г. Доклады участников этой международной конференции, получившей название «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов», составили рецензируемый сборник. В представленных работах рассматривается широкий круг вопросов, касающихся развития миграционных процессов в мире в целом, специфики миграционной ситуации в отдельных странах и подходов к разработке и реализации эффективных мер миграционной политики.

---

Оксана Альфредовна Хараева (oxa-na1@yandex.ru), Московский Государственный Университет имени М.В. Ломоносова, Россия.

Статья поступила в редакцию в декабре 2020 г.

Материалы сборника открываются статьей Т.А. Локаткиной, в которой изложены результаты деятельности рабочей группы по реализации Концепции миграционной политики Российской Федерации 2019-2025 гг. Среди подготовленных и выполненных мероприятий – подписанный президентом РФ указ о предоставлении гражданства РФ в гуманитарных целях; введение бессрочного вида на жительство; упрощение условий получения разрешения на временное проживание отдельными лицами, имеющими статус беженца, и условий предоставления временного убежища; расширение перечня иностранных граждан, которые вправе получать разрешение на временное проживание без квоты, а также сразу – вид на жительство.

В числе вопросов, над которыми продолжается работа, введение нового миграционного режима для иностранных граждан, обучающихся в российских государственных образовательных организациях; разработка механизма выдачи документа, удостоверяющего личность, лицам, которые давно находятся на территории России, не имея подтверждения наличия какого-либо гражданства, но в силу определенных причин не могут получить документы, предусмотренные действующим законодательством для лиц без гражданства.

Автор отмечает, что существующая система миграционных статусов фактически вынуждает мигрантов принимать российское гражданство только для того, чтобы избежать проблем с миграционным ведомством. При этом постоянное введение новых «упрощенных порядков» и «особых условий» усложняют систему управления и контроля, создавая почву для коррупции. В качестве примера пересмотра существующих много лет правил с учетом реального удобства людей и интересов государства автор приводит подготовленную рабочей группой и одобренную президентом концепцию единой электронной визы, вводимой в РФ с 1 января 2021 г.

В.Ю. Зорин в своей работе анализирует ряд важных изменений в сфере миграционного законодательства в период 2010-х годов, позволивших сократить объем нелегальной трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность в России, выделяя среди наиболее значимых мер отмену квот для трудовых мигрантов и переход на систему патентов, а также вступившее в силу в октябре 2019 г. положение о предоставлении ускоренного доступа к российскому гражданству высококвалифицированным специалистам, которое распространяется на представителей востребованных профессий, согласно перечню, определяемому министерством труда – необходимый прежде для получения гражданства трехлетний период работы в России заменен на срок в один год. По мнению автора, в ближайшее время появятся новые инициативы, направленные на то, чтобы упростить и сделать прозрачными процедуры, связанные с получением гражданства, оформлением вида на жительство в России и прочими сопутствующими переселению формальностями.

Автор следующей статьи говорит об актуальности развития сотрудничества на глобальном уровне в ситуации открывающихся возможностей и вызовов международной миграции. Ю.А. Колесников отмечает, что пока большинство стран продолжают во многом действовать в рамках национального подхода, прежде всего рассматривая возможности ужесточения внутреннего миграционного законодательства. Вместе с тем преодоление

последствий миграционных кризисов, затронувших отдельные страны и целые регионы мира, требует координации усилий всех государств. Необходимо развивать многостороннее сотрудничество в этой сфере при центральной координирующей роли ООН в целях эффективного решения проблем, связанных с массовым перемещением больших групп беженцев и мигрантов. Автор подчеркивает, что Российская Федерация в вопросах миграционной политики не видит себя вне мирового сообщества и исходит из того, что совместными усилиями можно сделать многое для максимизации благотворного воздействия миграции на процессы глобализации и мировой интеграции.

Исследование А.А. Орлова посвящено анализу миграционных процессов в Европе. Автор рассматривает вопросы трудовой миграции, проблемы притока мигрантов в страны Евросоюза по неформальным каналам и отмечает развитие ксенофобных настроений в принимающих обществах.

Анализ миграционной политики в странах ЕС представлен в статье Л.С. Биссон. Автор уделяет особое внимание проблемам интеграции в ЕС граждан третьих стран. Директива Совета ЕС от 25 ноября 2003 г. о статусе граждан третьих стран, легально проживающих на территории ЕС на долгосрочной основе, закрепила права легальных иммигрантов на территории ЕС на наднациональном уровне<sup>1</sup>. Европейский статус долгосрочного резидента максимально приближен к статусу, обеспечиваемому институтом гражданства ЕС, что позволяет говорить о постнациональной форме членства в принимающем сообществе, преодолевающей ограничительный характер института гражданства. Наднациональные институты берут на себя обязательство защиты и гарантии прав и свобод индивидов от посягательства национальных правительств. Вместе с тем лишь получение гражданства одной из стран-членов ЕС автоматически гарантирует статус гражданина Евросоюза.

В статье О.С. Чудиновских рассматриваются вопросы статистического обеспечения исследований миграции и миграционной политики в России. Автор характеризует функции различных производителей статистической информации в системе источников данных о миграции, подробно анализируя качество данных, разрабатываемых Росстатом и Главным управлением по вопросам миграции МВД России (ГУВМ). В работе отмечается, что в России остается недоиспользованным потенциал выборочных обследований, неудовлетворительным также является состояние текущего учета миграционных потоков. Кроме спорного, по мнению автора, качества данных, связанных с методологией учета, наблюдаются проблемы с полнотой учета ввиду несогласованности в межведомственном взаимодействии между Росстатом и ГУВМ. В исследовании подчеркивается, что основная часть проблем находится в сфере информационных ресурсов Главного управления по вопросам миграции и от их решения зависит не только состояние ведомственной статистики, но и качество федерального статистического наблюдения за миграционными процессами, которое Росстат осуществляет на основе данных МВД. Особенностью

---

<sup>1</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au status des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Légifrance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0051>

российской ситуации последних лет является также усложнение доступа пользователей к административным данным, не являющимся предметом защиты. Между тем отсутствие актуальной количественной информации, позволяющей оценить объемы миграции и ее структуру, делает невозможным проведение исследований, оценку эффективности норм законодательства и разработку рекомендаций с целью совершенствования миграционного регулирования.

Законодательство в сфере иммиграции и проблемы интеграции мигрантов в Италии являются предметом исследования Е.С. Алексеенковой. Автор проводит анализ того, как осуществляются на практике три ключевые цели миграционной политики страны: управление миграционными потоками; предотвращение нелегальной миграции; содействие интеграции мигрантов. В работе высказывается предположение, что ужесточение политики в отношении беженцев в последние годы приведет к росту числа нелегальных мигрантов и потребует системного решения проблемы депортации лиц, незаконно находящихся на территории страны.

В статье Т.А. Васильевой обсуждается один из наиболее серьезных вызовов, с которыми в последние годы сталкиваются страны Евросоюза, в виде массового притока лиц, ищущих убежище, из государств Ближнего Востока и Африки. В свете дискуссии о необходимости обеспечения баланса интересов национальной безопасности автор обращается к такому вопросу, как допустимость привлечения к уголовной ответственности представителей гражданского общества за акты солидарности с мигрантами, говоря о том, что криминализация солидарности в настоящее время приобрела характер острой политической проблемы и была вынесена на обсуждение Европейского парламента. Сложившаяся в странах ЕС практика привлечения к ответственности за преступления солидарности диктует необходимость поисков ответа на вопрос, являются ли эти меры неизбежным следствием глобальных миграционных процессов или способом преодоления кризиса и возможно ли обеспечение миграционной безопасности страны без ущемления прав человека и отказа от гуманитарной составляющей.

Я.В. де Цваан (J.W. de Zwaan) рассматривает проблемы регулирования миграционных потоков в ЕС. В настоящее время это стало одним из наиболее дискуссионных направлений политики объединенной Европы. Наднациональная составляющая миграционной политики ЕС существенно расширяется, хотя большая часть полномочий сконцентрирована все еще на уровне правительств стран-членов. По мнению автора, необходимо найти баланс между ответственностью национальных правительств и институтов ЕС в целях устойчивого социально-экономического развития европейского общества на благо всем странам – участниками ЕС.

Следующая статья знакомит с исследованием иммиграционных процессов в Германии. Автор, Г.Д. фон Леффельхольц, выделяет в послевоенной истории страны семь волн иммиграции, обусловленных влиянием различных политических и экономических факторов, отмечая, что несмотря на присутствие значительного по численности иммиграционного населения, Германия долгое время отвергала необходимость признания своего официального статуса как страны иммиграции. Представленные в работе последние законодательные изменения в области миграционной политики и мер интеграции

иммигрантов дополняются анализом показателей занятости недавно прибывших, в том числе лиц, ищущих убежища, и беженцев, динамика которых свидетельствует об успешности реализованных мер.

В следующей статье продолжается изучение вопросов социальной и экономической интеграции мигрантов на примере Италии. Автор, У Мельчионда (U. Melchionda), обращает внимание на происходившее в последние годы изменение самого понятия «интеграция» – отход от видения интеграции как одностороннего процесса приспособления мигрантов к условиям принимающего общества, главной целью которого было обеспечение легального статуса мигрантов, соответствующего правовому положению коренных жителей, к принятию концепции трехстороннего взаимодействия с участием мигрантов, принимающих стран и стран происхождения. Следствием этой трансформации стало обогащение понимания интеграции, формирование комплексного подхода к определению ее цели, а также определение системы показателей социального-экономического положения мигрантов для оценки результатов реализованных мер, в том числе проведения межстрановых сопоставлений и сравнения с состоянием местного населения. Оценивая в рамках новой парадигмы опыт интеграции мигрантов в Италии, автор говорит о том, что на рынке труда мигранты пока по-прежнему сталкиваются с проблемой недоиспользования профессиональных навыков, плохими условиями труда и низким уровнем доходов, в то же время называя сильной стороной итальянской модели интеграции доступность национальной системы здравоохранения: для лиц с доходом ниже установленного государством порога доступ к здравоохранению бесплатный и возможен даже для нелегальных мигрантов и их детей. Для мигрантов с урегулированным статусом доступ к услугам здравоохранения производится на тех же условиях, что и для итальянских граждан.

Сборник завершается статьей А. Марчера (A. Marcher), посвященной анализу политики приема и интеграции лиц, ищущих убежища, в Италии в течение и после «миграционного кризиса» 2015 г. Автор подчеркивает то обстоятельство, что иммиграционная и интеграционная политика Италии не имеет давних традиций и в последние годы развивается во многом как реакция на чрезвычайные ситуации и усиление давления институтов ЕС. При том что европейский и национальный уровни регулирования имеют определяющее значение осуществление мер политики в области предоставления убежища в Италии имеет выраженные региональные различия. В работе подробно рассматривается опыт приема беженцев в Южном Тироле, показавший, что наиболее важным аспектом процедуры предоставления убежища является не только экономическая интеграция, но и поддержка вновь прибывших и их социальное включение, создающее положительный результат в долгосрочной перспективе.

Вопросы, привлечшие внимание авторов данного сборника, требуют дальнейшего изучения. Одним из направлений исследований может стать изучение наиболее эффективной мировой практики управления миграцией, анализ вопросов социально-экономического влияния миграции, вызывающих наиболее острую реакцию общественного мнения.

Материалы сборника представляют интерес для исследователей, занимающихся изучением проблем регулирования миграционных процессов, политики в области приема

беженцев, интеграции мигрантов в принимающих обществах, а также вопросов статистического обеспечения исследований миграции и миграционной политики. Результаты исследований, представленных в книге, могут быть использованы в практической деятельности государственных органов власти, занимающихся разработкой и реализацией мер миграционной политики.

## **ЛИТЕРАТУРА**

- Громько А.А. (Ред.) (2020). *Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски*. М.: ИЕ РАН. ISBN 978-5-98163-156-6.
- Clemens M., Huang C., Graham J., Gough K. (2018). Migration Is What You Make It: Seven Policy Decision that Turned Challenges into Opportunities. Center for Global Development. May 30, 2018. URL: <https://www.cgdev.org/publication/migration-what-you-make-it-seven-policy-decisions-turned-challenges-opportunities>
- UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations. A/Res/70/1. URL: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution\\_A\\_RES\\_70\\_1\\_EN.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution_A_RES_70_1_EN.pdf)

## **MIGRATION MANAGEMENT AND MIGRATION POLICY MODELS**

### **Review of the digest of articles «Global and Regional Dimension of Migration Processes»**

**OXANA KHARAEVA**

*Review of a digest of articles prepared on the basis of reports presented at the conference "Global and Regional Dimensions of Migration Processes" held by the Institute for Linguistic and Civilization and Migration Processes of the Russkiy Mir Foundation with the support of the Institute of Europe RAS on December 17, 2019. The articles included in the digest consider a wide range of issues related to the development of migration processes in the world as a whole, the specifics of the migration situation in individual countries and approaches to the development and implementation of effective measures of migration policy.*

**Key words:** migration, migration policy, integration, sources of migration data.

---

**OXANA KHARAEVA** (oxa-na1@yandex.ru), LOMONOSOV MOSCOW STATE UNIVERSITY, RUSSIA.

DATE RECEIVED: DECEMBER 2020.

## **REFERENCES**

- Clemens M., Huang C., Graham J., Gough K. (2018). Migration Is What You Make It: Seven Policy Decision that Turned Challenges into Opportunities. Center for Global Development. May 30, 2018. URL: <https://www.cgdev.org/publication/migration-what-you-make-it-seven-policy-decisions-turned-challenges-opportunities>
- Gromyko A.A. (Red.) (2020). *Upravlenie migraciej i modeli migracionnoj politiki: vozmozhnosti i riski*. M.: IE RAN. ISBN 978-5-98163-156-6.
- UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations. A/Res/70/1. URL: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution\\_A\\_RES\\_70\\_1\\_EN.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Resolution_A_RES_70_1_EN.pdf)