

УДК 327

Марина ГРАЧЕВА

ГЛОБАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

17 декабря 2019 г. в Институте Европы РАН состоялась международная научная конференция «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов», организованная Институтом лингвоцивилизационных и миграционных процессов (ИЛМП) – экспертным советом, действующим при фонде «Русский мир», при поддержке Института Европы РАН. В мероприятии приняли участие представители экспертных кругов ведущих российских научных учреждений (ИЕ РАН, ИЛМП, РУДН, МГИМО(У) МИД России, МГУ им. М.В. Ломоносова), МВД РФ, МИД России, Совета по делам национальностей при Президенте РФ, Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в Москве, а также эксперты из Германии, Нидерландов, Италии, Испании, Бельгии.

Открывая конференцию, чл.-корр. РАН Ал.А. Громыко, председатель Совета экспертов ИЛМП, директор ИЕ РАН подчеркнул, что тема миграции становится всё более востребованной. Россию интересуют практически те же проблемы, с которыми сталкиваются её европейские соседи. «Я думаю, – отметил Ал.А. Громыко, – что для России важно учитывать многие уроки и заранее заметить те грабли, которые сильно ударили по ряду наших европейских соседей».

С приветствием к собравшимся обратились программный координатор Международной организации по миграции Ю.Ю. Павловская и заместитель исполнительного директора фонда «Русский мир» С.В. Шурыгин. Ю.Ю. Павловская, в частности, отметила, что поиск путей более эффективного решения вопросов, связанных с регулированием миграции, лежит в международной сфере, через усилия международного сотрудничества, координацию на региональном и глобальном уровне. «Обсуждение проблем международной миграции, новых подходов к управлению миграции приобретает особую актуальность в свете современных тенденций миграции в мире и нашем с вами евразийском регионе», – заявила Ю.Ю. Павловская. С.В. Шурыгин обратил внимание аудитории на то, что сегодня миграция населения продолжает оказывать огромное влияние на современное экономическое, социальное, культурное и политическое развитие человечества. Регулирование миграционных процессов, социально-политическая и культурная адаптация мигрантов остаются в числе приоритетных задач правительств многих стран. «Все эти вопросы являются одновременно и вызовом исследователям, задача которых – осмыслить причины и перспективы развития тех или иных миграционных процессов, равно как и возможности максимального упреждения неизбежно связанных с ними огромных политических рисков», – подчеркнул С.В. Шурыгин.

Миграция и безопасность

Конференция прошла в секционном формате. Первая секция (модератор Ал.А. Громы-

© *Грачёва Марина Леонидовна* – старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: m.konnova@mail.ru.

ко) была посвящена миграции и безопасности. С докладами выступили сотрудник отдела анализа и мониторинга миграционной ситуации Информационно-аналитического управления ГУВМ МВД РФ А.А. Пережогин, профессор МГИМО МИД России, директор Центра исследований ООН и др. международных организаций А.А. Орлов, члены Совета экспертов ИЛМП Ю.И. Рубинский, Т.А. Локаткина, Т.А. Васильева, экс-начальник исследовательского управления Федерального ведомства по делам мигрантов и беженцев (ВАМФ) профессор Г.-Д. фон Лёффельхольц.

А.А. Пережогин рассказал о мерах по противодействию незаконной миграции, включая мероприятия по контролю и надзору за соблюдением миграционного законодательства РФ. Выступавший отметил, что одним из ключевых элементов обеспечения безопасности, в том числе и в правоохранительной сфере, является совершенствование, своевременная актуализация нормативно-правовой базы, поддержание её в необходимом состоянии, которое будет обеспечивать эффективный, действенный контроль со стороны органов государственной власти.

А.А. Орлов выступил с докладом «Особенности миграционных процессов в России и некоторых государствах Евросоюза: совпадения и различия, взаимовлияние этих процессов», в котором изложил результаты исследований ООН по вопросам миграционной политики, а также её прогнозы и рекомендации. Согласно этим прогнозам, социально-экономические, политические риски, демографические тенденции в сочетании со стремительными климатическими изменениями будут способствовать дальнейшему росту миграции в будущем. В своих рекомендациях ООН акцентирует внимание на максимизации выгод от миграции, при этом конструктивно подходу к нелегальной миграции. В этих целях предлагается наращивать коллективные усилия государств и международных институтов по расширению и укреплению каналов для легальной миграции, принятию превентивных мер с целью устранения и предотвращения факторов и обстоятельств, которые могут приводить к росту нелегальной миграции. Говоря о миграционной политике России, Орлов отметил, что она определяется, с одной стороны, потребностью в привлечении всё более значительного массива зарубежных трудовых ресурсов, особенно в условиях демографического кризиса, а с другой, необходимостью предотвратить нарушения сложившегося социального и демографического баланса, в том числе на региональном уровне. В этой связи целесообразно создание собственной отечественной модели миграционной политики. На сегодняшний день работа в этом направлении ведётся и на государственном уровне, и в научной среде. В вопросах миграционной политики стоит уделить особое внимание усилению международного взаимодействия, чего, на взгляд А.А. Орлова, в последние годы не хватает, особенно в условиях некоторого обострения отношений между Россией и Евросоюзом. «Необходим предметный разговор о глубинных причинах современной миграции и о том, какие меры нужно предпринять для её введения в прочные правовые рамки», – подытожил российский эксперт.

Раскрывая миграционные аспекты кризиса в Сирии и Ливии, Ю.И. Рубинский отметил, что массовая миграция становится объектом, а иногда и инструментом внешней политики целого ряда государств. Правового же регулирования данной проблемы в международном плане пока нет. Миграционная составляющая гражданской войны в Сирии стала центральной проблемой в отношениях между Турцией и Евросоюзом. Одна из острейших проблем, связанных с Ливией, что она стала основной территорией, откуда идёт миграционный поток из Ближнего Востока и стран Африки.

По мнению учёного, Россия могла бы содействовать поискам решения этих проблем. «Инициативы с российской стороны – сказал Ю.И. Рубинский, – вызвали бы большой интерес и имели бы шансы на пусть частичную, но реализацию».

Т.А. Локаткина в своём докладе остановилась на вопросах реализации основных параметров, закреплённых в Концепции государственной миграционной политики РФ на период 2019–2025 гг. К ним, в частности, относятся повышение качества правового регулирования, преимущественное предоставление российского гражданства и вида на жительство людям, способным в короткие сроки интегрироваться в российское общество, разработка миграционных правил для трудовых мигрантов и мигрантов, приезжающих на учёбу, расширение использования современных информационных технологий. С 1 января 2021 г. на территории РФ вводится единая электронная виза, подписаны указы о предоставлении гражданства РФ в гуманитарных целях, урегулирован порядок, связанный с необоснованной выдачей российских паспортов, продлён срок действия и расширен круг лиц, на которых этот порядок распространяется. Вид на жительство в Российской Федерации теперь носит бессрочный характер. Россия присоединилась к глобальному договору ООН о безопасной упорядоченной легальной миграции. Рассматривается вопрос о расширении сотрудничества с МОМ, а в дальнейшем и возможности вступления России в эту организацию (сегодня работа РФ в рамках МОМ ограничена её статусом наблюдателя). По мнению эксперта, эта площадка могла бы быть использована для демонстрации российских интересов в международном сообществе и возможного применения на российской почве уже существующих наработок МОМ в определённых сферах, в частности, трудовой миграции и медицине.

Т.А. Васильева адресовала своё выступление большей частью иностранным экспертам, поставив перед ними ряд вопросов, связанных с положениями европейской директивы от 28 ноября 2002 г. «Об установлении определения для содействия незаконному въезду, транзиту и пребыванию»¹, согласно которым государства – члены ЕС до 2004 г. должны были внести в свои законодательства изменения, предусматривающие установление ответственности за оказание содействия незаконному въезду и незаконному перемещению по территории страны, что вызвало ряд определённых проблем. В документе очень широко трактовалось содействие нелегальной миграции. И, как показала практика, под это подпадали совершенно разные деяния. В подходах государств к этому вопросу, как и к вопросу по санкциям, оказались очень большие различия. «Однако, – заметила выступавшая, – началось возбуждение реальных уголовных дел, и в 2017–2018 гг. людей, привлечённых к ответственности за оказание содействия незаконным мигрантам, были уже сотни. Кроме того, пошла вторая тенденция – неправительственные организации, оказывающие помощь беженцам, мигрантам, стали вытесняться из этой сферы». Т.А. Васильева выразила опасение, не получится ли так, что Россия попытается перенять этот европейский «опыт»?

Легальная миграция и интеграция мигрантов: механизмы регулирования

В рамках темы второй секции – легальная миграция и интеграция мигрантов: механизмы регулирования (модератор – В.Б. Белов, заместитель директора ИЕ РАН, член Совета экспертов ИЛМП) с докладами выступили В.Ю. Зорин, член Совета экспертов ИЛМП, член Совета по делам национальностей при Президенте РФ, главный научный сотрудник ИЭА РАН им. Н.Н. Миклухо-Маклая, профессор Финансовой академии при Правительстве России, Яап де Зваан, почётный профессор европейского права университета им. Эразмуса (Роттердам), бывший директор Нидерландского института международных отношений Clingendael (Гаага), О.С. Чудиновских, член Совета экспертов ИЛМП, зав. лабораторией экономики народонасе-

¹ Примечание редакции: в оригинале данная директива обозначена как COUNCIL DIRECTIVE 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. Редакция считает более точным следующий вариант её перевода на русский язык: «Директива Совета 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г., определяющая способы содействия несанкционированным въезду, транзиту и пребыванию».

ления и демографии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Уго Мельхионда, эксперт международного департамента EURISPES, итальянский корреспондент ОЭСР по международной миграционной политике, эксперт Итальянского агентства по развитию сотрудничества, генеральный секретарь международной организации «Религии за мир» Доменико Валенза, университет ООН (Брюгге), Гентский университет (Бельгия).

Основные положения доклада В.Ю. Зорина были посвящены вопросам изучения и обобщения европейского опыта миграционной политики. Он, в частности, отметил, что присоединение России к глобальному договору важно рассматривать через призму утверждённой в октябре 2018 г. президентом РФ новой редакции концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 гг. Многие положения концепции и глобального договора, по мнению учёного, перекликаются, посвящены вопросам, актуальным в современной России, по мигрантам, адаптации иностранных граждан, содействию переселению соотечественников. Кроме миграционной политики стран Евросоюза большой интерес для России представляет формирование миграционной политики в контексте евразийской интеграции. Внимание российских экспертов привлёк разработанный Европейской комиссией механизм функционирования чрезвычайного трастового фонда по стабильности и адресной помощи в связи с проблемами мигрантов, беженцев в странах Африки. Также внимательно изучается опыт Германии, с которой, – по словам учёного, – России много общего, начиная с законодательной базы. В.Ю. Зорин согласился с предыдущими выступавшими в том, что «главный вызов современной миграции – это баланс между безопасностью и гуманитарной составляющей миграции».

О.С. Чуудиновских в своём докладе уделила внимание недостаткам статистических баз данных (частичной их утрате в рамках перехода от ФМС к ГУВМ МВД, отсутствию единой базы учёта прибывших) и опросников по переписи населения 2020 г., а также проблемам информационного освещения миграционной тематики в масс-медиа. Выступавшая отметила, что «без понимания того, какой статистикой мы обладаем, и без грамотного использования этих данных мы не можем говорить о взвешенной и основанной на фактах миграционной политике. Если миграционная политика не опирается на количественные показатели, то затраты возрастают, последствия становятся непредсказуемыми и вместо взвешенной политики мы имеем популистскую риторику». Статистика позволяет расставить приоритеты, оценить эффективность принятых шагов и предположить, какие меры можно предпринять в будущем. «Все производители статистики – как Росстат, так и МВД – должны работать с пользователями, вести диалог, чтобы взаимно быть полезными друг другу... кто-то даёт данные, а кто-то проводит адекватный и квалифицированный анализ», – заключила эксперт.

Защита прав мигрантов: глобальный и региональный уровень

На третьей секции, посвящённой защите прав мигрантов на глобальном и региональном уровне (модератор – Р.Н. Лункин, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН) прозвучали доклады Ю.А. Колесникова, члена Совета экспертов ИЛМП, эксперта Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД России, Аньи Марчер, Центр перспективных исследований, Eurac research, Больцано, Италия, Е.С. Алексеенковой, старшего научного сотрудника, руководителя Центра итальянских исследований ИЕ РАН, Л.А. Букаловой, профессора, заведующей кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Юридического института РУДН, Л.С. Биссон, старшего научного сотрудника Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН.

Ю.А. Колесников рассказал о современных исследованиях международной миграции, где в последнее время стали происходить очень серьёзные изменения. «Проблема сейчас вы-

шла далеко за границы только потока беженцев, или движения мигрантов... события недавних лет в Европе показали, что за беженцами двинулись и мигранты. И это новый элемент в миграционной проблематике, поскольку значительно расширяет границы экономического, логистического и другого давления на принимающие страны», – отметил в своём выступлении Ю.А. Колесников. Он привёл два примера из российского опыта организации гуманитарной работы – это события на юго-востоке Украины в 2016 г., когда жители этих территорий массово переходили украинско-российскую границу, и предложения об оказании содействия сирийским беженцам для возвращения к себе на родину летом 2018 г. По его мнению, международное сообщество могло бы воспользоваться этим опытом.

Темой выступления Е.С. Алексеенковой стала защита прав мигрантов в условиях трансформации миграционного законодательства в Италии. Трансформация миграционного законодательства – одно из отражений тех процессов, которые сейчас происходят в Европейском союзе, а именно, попытки со стороны некоторых стран вернуть суверенитет в сфере миграции с наднационального на национальный уровень. В Италии реализуется большое количество программ, направленных на социальную, экономическую и культурную интеграцию мигрантов. Причём эти программы очень сильно дифференцированы в зависимости от категории мигрантов и проводятся при активном участии некоммерческих организаций. Однако, несмотря на наличие некоторых действительно эффективных программ по интеграции, в целом этот процесс ещё далёк от совершенства. Тем не менее, опыт Италии, – по мнению российского эксперта, – был бы полезен для России, чтобы понимать, что законодательные акты в миграционной сфере следует принимать очень аккуратно и взвешенно, они должны быть научно и аналитически проработаны.

Л.А. Букалорова в своём сообщении продолжила тему о нелегальных мигрантах. Она поддержала мнение коллег о том, что легальные потоки зачастую, по тем или иным причинам, трансформируются в нелегальные, создавая проблемы и себе, и принимающему государству. Поэтому необходимо выявить причины этого явления, для чего, по мнению эксперта, нужны статистические данные. Л.А. Букалорова привела ряд необходимых условий для решения проблемы. Это, в первую очередь, снижение коррупционной составляющей. В этих целях надлежит осуществлять контроль за должностными лицами государственных, правоохранительных, коммерческих организаций, взаимодействующих с мигрантами, повышать уровень профилактики правонарушений и преступлений... организовать информационно-аналитическую работу. Важен дифференцированный, профилактический подход к каждой категории мигрантов. Необходимо уменьшить обстоятельства, способствующие преступности мигрантов, в целом изменить отношение к миграции.

Л.С. Биссон в своём докладе обратилась к проблематике интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе. Она представила аудитории анализ развития концепции «цивильного гражданства», особо отметив роль наднациональных институтов (Комиссии и Суда ЕС) в продвижении единообразного применения положений директивы о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе, и гарантии прав легальных иммигрантов в Евросоюзе. По мнению выступавшей, директива о долгосрочном резиденте ЕС внесла новое качество во взаимоотношения между двумя уровнями управления миграцией – наднациональным и национальным. «Роль наднациональных институтов в защите прав мигрантов будет возрастать», – заключила Биссон.

Зарубежные коллеги представили различные примеры миграционного управления как на коммунитарном уровне, так и в рамках политики национальных государств (Италии, Германии) и отдельных регионов. В целом, участники конференции пришли к выводу, что в Ев-

ропейском союзе одна из самых детально разработанных систем миграционной политики, подобно которой нет ни в каком другом регионе мира. И изучение опыта Евросоюза в миграционном процессе крайне важно и полезно для России. Закрывая конференцию, Ал.А. Громыко выразил надежду, что подобного рода встречи российских и европейских научных экспертов положат начало длительному совместному исследованию, в том числе в миграционной сфере.