

РАЗВИВАЯ ОСНОВЫ МИРОВОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ВКЛАД РОССИИ

© 2015 г. М. Питухина

В XXI веке роль миграции в мировом политическом процессе заметно повысилась. В статье выделяются и анализируются три направления Международной организации миграции (МОМ), с помощью которых она через трансформацию Целей развития тысячелетия (ЦРТ) пытается интегрировать миграцию в глобальную повестку дня. Для России выполнение положений МОМ и модернизация ЦРТ также является необходимым условием для укрепления своего авторитета на международной арене.

Ключевые слова: глобальное регулирование миграции, мировая миграционная политика, мировой политический процесс, Цели развития тысячелетия, глобализация, Международная организация миграции, интеграция мигрантов.

Статья поступила в редакцию 20.02.2015.

Изменение роли миграции в различных странах, в том числе и в России, обуславливается глобализацией – процессом всемирной экономической, политической, культурной и религиозной интеграции и унификации. Вследствие глобализации предъявляются все более высокие требования к человеческому ресурсу (включая мигрантов), движение которого существенно возросло по мере стирания границ. Качество человеческого ресурса можно оценить при помощи универсального инструмента ООН – Индекса развития человеческого потенциала (*Human Development Index*) [1]. Безусловно, показатели между странами существенно разнятся. Таким образом, к человеческим ресурсам предъявляются все более высокие требования, что приводит к росту конкуренции. В связи с этим появление на мировой арене Группы по проблемам глобальной миграции (2006 г.) и Глобального форума по миграции и развитию (2007 г.) продиктовано усилением влияния мирового политического процесса на рост интереса к миграционным процессам, вовлеченностью все большего числа акторов в международную миграцию и в управление миграционными процессами на национальном и глобальном уровнях, а также увеличением масштабов денежных переводов мигрантов, превысивших во многих странах поступление финансовых средств из других внешних источников.

* * *

Мировой политический процесс существенно трансформировал дискурс о миграции, возросшей в последнее время по ряду причин, среди которых выделим пять основных.

- Экономические (необходимость трудоустройства, уровень жизни, доход, благосостояние, цены производителя, потребительские цены).
- Социальные (необходимость образовательных услуг, семейные обязанности, родственные узы).
- Демографические (количественные показатели населения, его плотность, структура населения, распространение заболеваний).
- Политические (дискриминация, преследование, конфликтогенность, отсутствие безопасности, политические мотивы, принуждение).
- Энвайронменталистские (дефицит воды, истощение почв, опасные условия окружающей среды, плодородие земель, пригодность для жилья, изменения климата).

Однако современное состояние миграционных процессов несет новые вызовы, требующие включения миграции в глобальную повестку дня. Вследствие этого Международная организация миграции выступила с предложением внести пункт по миграции в глобальную повестку дня, а именно модернизировать Цели развития тысячелетия. Стало очевидно, что пересмотр ЦРТ необходим, так как с начала 2000 г. произошли

ПИТУХИНА Мария Александровна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Петрозаводского государственного университета, РФ, 185005 Петрозаводск, пр-т Ленина, 33 (pitukhina@petrsu.ru).

серьезные изменения в структуре миграции: за последние 15 лет миграционные потоки увеличились на 32% и в настоящее время в мире насчитывается 232 млн. мигрантов [2]. Перевод денежных средств мигрантами увеличился в 5 раз, составив в 2013 г. 404 млрд. долл., то есть большую часть ВВП ряда развивающихся стран. В 2016 г., по прогнозу Всемирного банка, сумма пересылаемых денежных средств увеличится с 404 млрд. до 516 млрд. долл. Миграционные потоки более не представлены исключительно направлением Юг-Север (40%), актуальным становится также направление Юг-ЮГ (33%).

Цели развития тысячелетия[3] – это восемь международных целей развития, которые 193 государства – члена ООН и, по меньшей мере, 23 международных организации договорились достичь к 2015 г. Они включают в себя сокращение масштабов крайней нищеты, снижение детской смертности, борьбу с эпидемическими заболеваниями, такими как СПИД, и расширение всемирного сотрудничества с целью развития.

Интегрировать миграцию в глобальную повестку МОМ предлагает по следующим трем направлениям [4].

1. Усиление партнерства, содействующее развитию.
2. Поощрение и защита прав мигрантов и их благополучия.
3. Снижение затрат на человеческую мобильность.

Таким образом, можно говорить о глобальном регулировании миграции через формирование мировой миграционной политики. Пока данному феномену определения нет, поэтому автор предлагает свою собственную формулировку. *Мировая миграционная политика – это политика глобального регулирования миграции, в результате которой последняя станет играть позитивную роль в социально-экономическом, демографическом и политическом развитии стран, а ее негативные последствия будут максимально снижены.*

Для того чтобы миграция играла исключительно позитивную роль в социально-экономическом, демографическом и политическом развитии стран, необходима реализация мер на глобальном уровне:

- уважение прав человека, в том числе мигрантов;
- реализация принципа *integration before migration* («интеграция до миграции»);

- оперативное реагирование на возникающие ситуации;
- прогнозирование миграционных потоков и кризисов, связанных с миграцией.

* * *

Рассмотрим подробнее три направления, предложенные МОМ.

Усиление партнерства, содействующее развитию. Взаимопомощь государств в условиях глобализации приобретает все большее значение. Очевидно, что все происходящее в одном государстве, незамедлительно отражается на другом. Помощь сильных государств более слабым получила название «политика развития», которая включает в себя борьбу с бедностью, экономическое и социальное развитие, повышение уровня образования. Основы ее базируются на Целях развития тысячелетия, зафиксированных в Декларации ООН 2000 г.

Необходимо отметить, что четкого определения «политики развития» пока не выработано, но в целом под ней понимается финансовая помощь, предоставляемая правительствами-донорами и другими агентствами для поддержки экономического, социального и политического развития стран-реципиентов.

Россия также активно вовлечена в «политику развития» через оказание гуманитарной помощи, участие в международных программах, предоставление грантов, торговых преференций и т. д. В эту категорию попадает значительная часть деятельности РФ в рамках ООН, Международного валютного фонда, Всемирного банка, участия в ряде международных инициатив (ЦРТ, G-8, G-20, БРИКС и т.д.). На мировой арене Россию называют «вновь появившийся донор» (*re-emerging donor*). В рамках Российской программы содействия образованию (READ) помощь оказывается восьми развивающимся странам (*Анголе, Армении, Вьетнаму, Замбии, Кыргызстану, Мозамбику, Таджикистану и Эфиопии*) по следующим направлениям[5; 6]:

- содействие международному развитию в сфере образования;
- поддержка стран-участниц в наращивании потенциала институтов, отвечающих за измерение учебных достижений и использование этих данных для повышения эффективности преподавания и обучения;
- предоставление необходимой технической помощи, знаний, аналитических и консалтинговых услуг.

Таблица. Российская помощь в развитии странам СНГ за 2009–2013 гг., % от ВВП СНГ

	2009	2010	2011	2012	2013
Армения	–	–	–	4	1.4
Кыргызстан	1.8	1.8	5.4	17.7	3.6
Таджикистан	1.6	0.45	4.4	23.3	4.7

Источник: [10; 11].

Выбор данных страновых приоритетов определяется Федеральным агентством по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

Таким образом, руководство страны пошло по пути наращивания своего участия в содействии международному развитию, особенно в Армении, Таджикистане, Кыргызстане, в частности в сфере образования. Закрепление этих позиций подтверждается поручением Президента РФ №Пр.-3410 от 22 декабря 2012 г., требующим "подготовить и представить предложения по развитию дистанционного образования на русском языке для соотечественников из СНГ" и "разработать план поддержки русских школ в СНГ и других иностранных государствах"[7].

Отметим, что самый большой скачок в размере помощи из всех восьми стран наблюдается в СНГ, особенно в Таджикистане (см. табл.). За несколько лет помощь этой стране увеличилась в 14.6 раза. С 2012 г. реципиентом российской помощи стала также Армения.

Армения, Таджикистан и Кыргызстан, являющиеся странами Содружества и ОДКБ, получают помощь в развитии от России по упомянутым направлениям. Они входят в семерку основных поставщиков рабочей силы на постсоветском пространстве. Здесь прослеживается тесная взаимосвязь политики развития с миграционной политикой, поскольку основными странами исхода мигрантов в Россию, по данным ФМС на 2015 г., являются Украина (2 417 575 человек), Узбекистан (2 215 780), Таджикистан (999 169), Казахстан (597 559), Азербайджан (579 493), Кыргызстан (544 956), Армения (480 017 человек) [8].

Выбранный вектор поможет создать благоприятные условия для увеличения степени насыщенности российского рынка труда квалифицированными кадрами через организацию обучения мигрантов у себя на родине. Данная мера, в свою очередь, приведет к повышению эффективности миграционной политики не только в краткосрочном, но среднесрочном и долгосрочном периодах.

На первый взгляд может показаться, что "политика развития" затрагивает преимущественно вопросы экономического и социального развития, однако главная ее цель заключается в стремлении доноров влиять на политический процесс стран-реципиентов и на мировой политический процесс в целом.

Поощрение и защита прав мигрантов и их благополучия. В последние годы ситуация с положением мигрантов в Западной Европе стала очень неоднозначной. В результате финансово-экономического кризиса и ухудшающейся политической ситуации (усиления Исламского Государства в Ливии, Сирии, Ираке и Йемене) резко увеличились потоки беженцев и мигрантов в страны Западной Европы. В связи с этим актуальным, на наш взгляд, становится пересмотр существующих нормативно-правовых актов европейского миграционного и международного миграционного права (в частности, Дублинского положения). Так, 13 мая 2015 г. в срочном порядке была принята «Европейская повестка дня по миграции» (*European Agenda on Migration*) [9], в которой определены четыре опоры новой миграционной политики Европы.

1. Снижение стимулов для нелегальной миграции – через отправку европейских офицеров по миграции в страны – доноры миграции; внесение изменений в правовую основу *Frontex*¹; новый план действий с мерами, которые направлены на борьбу с контрабандой людей; устранение причин миграции путем развития сотрудничества и гуманитарной помощи.

2. Управление границами – спасение жизней и обеспечение безопасности внешних границ, в частности, путем укрепления роли и потенциала *Frontex*; укрепления потенциала третьих стран с целью управления границами; расширение, в случае необходимости, некоторых функций береговой охраны на уровне ЕС.

3. Создание общей европейской системы убежища – обеспечение полной и последовательной

¹ Расходы на *Frontex* с 2014 по 2020 г. составят 244 млн. евро или 40.5 млн. в год.

реализации Общей европейской системы убежища путем содействия систематической идентификации и снятия отпечатков пальцев мигрантов, *возможный пересмотр* Дублинского соглашения в 2016 г.

4. Формирование новой политики легальной миграции – привлечение мигрантов в Европу путем модернизации и капитального ремонта схемы *Blue Card*, *определение новых приоритетов интеграционной политики*, максимизация выгод от миграционной политики для самих мигрантов и стран-доноров, в том числе путем содействия более дешевым, быстрым и безопасным денежным переводам.

Данных мер для реформирования европейской миграционной политики, на наш взгляд, недостаточно. Во-первых, они не подразумевают институционализацию основополагающего принципа *integration before migration*, введение квот на мигрантов для всех стран ЕС, во-вторых, *лишь предполагают пересмотр* Дублинского соглашения.

Следует отметить, что на фоне проблем, существующих в таких странах, как Великобритания, Германия и Франция, регион Северной Европы продолжает оставаться межкультурным, толерантным к мигрантам – примером для подражания.

Безусловно, необходимо принимать во внимание тот факт, что процент мигрантов относительно коренного населения в странах и Северной, и Западной Европы в целом различен. Согласно данным *International Migration Outlook* за 2013 г., мигранты по отношению к коренному населению составляют в Финляндии – 4.9%, Дании – 7.9, Норвегии – 11.4, Швеции – 11.5, Франции – 11.6, Великобритании – 12, Германии – 13, США – 13, Канаде – 20.1% [10]. Между тем, как представляется, толерантность к мигрантам не зависит напрямую от процента мигрантов среди коренного населения. Например, согласно Индексу интеграции мигрантов (*Migrant Integration Policy Index*) [11] – универсальному инструменту, разработанному Центром по международным отношениям Барселоны и *Migration Policy Group*, – Финляндия с долей мигрантов, равной 4.9%, остается четвертой страной в мире по привлекательности для мигрантов после Канады, где мигрантов насчитывается 20.1%. Таким образом, Финляндия находится на 4-ом месте в рейтинге ведущих стран по интеграции мигрантов, а Канада на 3-ем.

Можно с уверенностью сказать, что в странах реализация принципа «интеграция до миграции» в регионе Северной Европы приносит свои плоды. Ведь создание необходимых условий для трудовой деятельности и самореализации мигрантов находится в первую очередь в сфере полномочий органов власти.

Например, в Финляндии проводится активная политика по включению мигрантов в рынок труда путем принятия серьезных усилий по обучению языку и повышению их квалификации. Дети мигрантов имеют всеобщий доступ к образованию, а также имеют право учить родной язык. Большое внимание здесь уделяется мультикультурному образованию. Доступ мигрантов к политическому участию страны – право голосовать и избираться, вступать в партию – существенно облегчен на региональном и муниципальном уровнях. Финляндия является второй страной в мире после Норвегии по гибкости миграционной политики. Здесь действует широкий спектр законов по борьбе с расовой, религиозной, национальной дискриминацией. Мигранты имеют свободный доступ к правовой помощи и находятся под защитой омбудсмена по правам меньшинств.

Исходя из этого примера, защиту прав мигрантов и их благополучие целесообразно реализовывать при помощи указанного принципа «интеграция до миграции». Он предполагает, во-первых, «готовность мигрантов интегрироваться в принимающее общество» и, во-вторых, «готовность принимающего общества интегрировать мигрантов». В России, на наш взгляд, данный принцип реализуется по обоим направлениям.

Так, «готовность мигрантов интегрироваться в принимающее общество» включает:

- сдачу обязательных для мигрантов экзаменов по русскому языку, истории России, правоохранительной системе с 1 января 2015 г.;
- организацию мероприятий УФСМ России совместно с различными органами исполнительной власти для мигрантов, в частности «День открытых дверей для мигрантов», выпуск материалов «Информация для иммигрантов», «Жизнь и работа в России»;
- принятие «Государственной программы добровольного переселения в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» [12]. Участники ГП, переселяющиеся на территории приоритетного заселения РФ, имеют государственные гарантии и социальную поддержку;
- организацию федеральными и региональными органами власти культурных мероприятий по интеграции мигрантов – фестивалей, мастер классов по народным ремеслам и блюдам национальной кухни, концертных программ национальных творческих коллективов.

Вместе с тем «готовность принимающего общества интегрировать мигрантов» заключается в разработке следующих эффективных мер:

- принятие в 2014 г. Федерального закона «О ратификации Конвенции о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (Конвенции № 144)». Положения данного закона позволяют трудовым мигрантам, легально трудоустроенным на территории РФ, получать пенсию;

- рассмотрение Государственной думой законопроекта о распространении на мигрантов обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности. В случае принятия закона трудовым мигрантам будут оплачивать больничный лист;

- принятие в 2012 г. Федеральной Целевой программы «Укрепление единства российской нации». К 2020 г. 65% граждан должны положительно оценивать состояние межнациональных отношений в России, а 85% – толерантно относиться к другим национальностям[13];

- создание на примере Республики Карелия уникальной системы комплексного взаимодействия региональных органов власти и институтов гражданского общества. Во всех без исключения районах Карелии на базе библиотек организованы Центры межнационального сотрудничества, зарекомендовавшие себя как эффективный механизм “системного мониторинга межнациональных отношений” [14]. Здесь мигрантам помогают в заполнении документов, содействуют в трудоустройстве, организуют мероприятия и мастер-классы, для них открыты информационные уголки. Центры реализованы в рамках нескольких проектов, поддержанных Министерством РК по вопросам национальной политики, связям с общественными и религиозными объединениями и СМИ.

Снижение затрат на человеческую мобильность. Международная организация миграции ставит перед собой цель к 2030 г. уменьшить издержки от перемещения людей, поскольку они остаются по-прежнему высокими. Причины обус-

ловлены неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами мигрантов. Россия также сталкивается с вышеперечисленными сложностями. В связи с этим руководством страны уже выработан ряд официальных рекомендаций по развитию различных форм мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, а значит, снижению издержек от перемещения людей: распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм как занятости, так и графика работы. Однако предпринимаемых мер недостаточно. Для достижения заявленной цели предлагаются следующие меры: повышение эффективности ставок по найму рабочей силы; снижение административных издержек; снижение издержек за перевод денег на родину[4].

* * *

В заключении отметим, что определение приоритетов новой мировой миграционной политики обязательно должно включать в себя вышеупомянутый принцип *integration before migration* («интеграция до миграции»). Данный принцип должен быть закреплён институционально, то есть прописан в качестве основополагающего в нормативно-правовой базе мирового миграционного права. Он должен включать предоставление дополнительной информации о культуре и истории принимающей страны, изучение особенностей страны-реципиента, понимание перспектив и возможностей каждого человека. Реализация указанного принципа позволит создать условия для интеграции мигрантов непосредственно в принимающее общество и предотвратить развитие антимигрантских и ксенофобных настроений.

Россия в свою очередь вносит вклад в развитие мировой миграционной политики через выполнение положений МОМ по модернизации Целей развития тысячелетия и реализацию указанного принципа на федеральном и региональном уровнях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Human Development Index*. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (accessed 02.02.2015).
2. *World Development Report 2015. Mind, Society, and Behavior*. Available at: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20227703~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html> (accessed 02.02.2015).
3. *Millennium Development Goals*. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Millennium_Development_Goals (accessed 02.02.2015).
4. *International Organization for Migration the Migration Agency. IOM-MPI Issue in Brief no. 10 – Integrating Migration into the Post-2015 United Nations Development Agenda*. 2014. 12 p. Available at: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=49&products_id=1359 (accessed 02.02.2015).

5. *Russian Education Aid for Development (READ) Trust Fund Annual Report 2012*. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/02/18256898/russia-education-aid-development-read-trust-fund-annual-report-2012> (accessed 02.02.2015).
6. *Russian Education Aid for Development (READ) Trust Fund Annual Report 2010*. Available at: URL:<http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/14196527/russia-education-aid-development-read-trust-fund-annual-report-2010> (accessed 02.02.2015).
7. *Поручение Президента РФ № Пр.-3410 от 22 декабря 2012 г.* [Russian President Message 3410 dated 22 December 2012 (In Russ.)] Available at: <http://government.ru/orders/3534/> (accessed 02.02.2015).
8. *Официальные статистические данные ФМС России. 2015* [Statistical Data of Federal Migration Service. 2015 (In Russ.)] Available at: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/> (accessed 02.02.2015).
9. *European Commission – Press Release “Managing Migration Better in All Aspects: European Agenda on Migration”*. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm (accessed 05.06.2015).
10. *International Migration Outlook, 2013*. Available at: <http://static.pulso.cl/20130612/1768132.pdf> (accessed 02.02.2015).
11. *Migrant Integration Policy Index 2015*. Available at: <http://www.mipex.eu/> (accessed 02.02.2015).
12. *Государственная Программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом* [State Programme of Compatriots' Voluntary Resettlement to Russian Federation Living Abroad (In Russ.)] Available at: <http://www.rusinkg.ru/pereselenie/content/4-pereselenie/23-gosprogramma-dobrovolnogo-pereseleniya-v-rossiyu%E2%99%99> (accessed 02.02.2015).
13. *Об утверждении федеральной целевой программы “Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)”* [On a Special-Purpose Federal Programme Establishment “Unity Strengthening of Russian Nation and Ethnocultural Development of Nationalities in Russia (2014–2020)” (In Russ.)] Available at: <http://government.ru/docs/4022> (accessed 02.02.2015).
14. *Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»* [Executive Order of President of Russian Federation of 07.15.2012, no. 602 “On Provision of the Interethnic Consent” (In Russ.)] Available at: <http://base.garant.ru/70170940/> (accessed 05.06.2015).

**DEVELOPING INTERNATIONAL MIGRATION POLICY:
RUSSIA'S CONTRIBUTION**

(MEMO Journal, 2015, no. 11, pp.)

Received 20.02.2015.

*PITUHINA Marija Aleksandrovna (pitukhina@petsu.ru),
Budget Monitoring Center, Petrozavodsk State University, 33, Lenina Prosp., Petrozavodsk, 185005,
Russian Federation.*

The article deals both with the international migration policy and the migration global governance. In the 21st century, the role of migration in the international political process is growing increasingly, the migration discourse is being seriously transformed, the migration situation in Northern and Western Europe changes completely. It is obvious that preventive measures are highly necessary to take. The experience of the Northern Europe seems to be highly important for both successful practices determination and migration policy regulation in Russia. By September 2015, the Member States of the United Nations will have negotiated a set of sustainable development goals (SDGs). These goals will frame a new international development agenda to replace the Millennium Development Goals (MDGs), which expire at the end of 2015. Nowadays the International Organization for Migration is trying to integrate the migration subject into the international agenda, and there are three aspects highlighted: fostering partnerships on mobility and development; promotion and protection of migrants' rights and wellbeing; reduction of human mobility costs. Today, Russia is active at migration global governance as well. It is visible that both the migration subject integration into the global agenda and the Millennium Development Goals revision are highly important for Russia's authority strengthening on the international stage, in terms of present-day sanctions. This is the right way which reveals new possibilities for Russia as a global actor as well as new perspective for its influence on the international political process. The author also tries to interlink the migration process and the international political process, the international migration policy and the migration global governance. A new term of the international migration policy is introduced.

Keywords: international migration policy, international political process, Millennium Development Goals, globalization, International Organization for Migration, migrants' integration, migration global governance.

About author:

PITUHINA Mariya Aleksandrovna, Cand. Sci. (Political Sciences), Senior Researcher.