

<https://doi.org/10.24975/2313-8920-2020-7-4-495-507>



Миграционная политика России: новые точки отсчета

Марк А. Неймарк

Дипломатическая академия МИД России, Москва, Россия,

mark.neimark@mail.ru

Аннотация: В статье прослеживается эволюция концептуальных основ миграционной политики России и особенности ее реализации на различных этапах социально-экономического и политического развития страны. В центре анализа — геополитическая специфика миграционной политики России: после распада СССР десятки миллионов граждан страны оказались за рубежом. Обращение к истокам формирования концептуальной базы миграционной политики России, учет недооцененных в тот период факторов имеет важное практическое значение для ее актуализации и оптимизации в наши дни. Выявляются противоречивые тенденции в развитии миграционных процессов, нереализованные возможности, ошибки и просчеты, допущенные в первые постсоветские годы; отмечается все то позитивное, что было привнесено в миграционную сферу на протяжении трех десятилетий. Автор выделяет несколько этапов, имеющих свои особенности, которые характеризуют динамику изменений и эволюцию концептуальных подходов государства к этой очень сложной и многослойной проблеме. И на каждом этапе — трудные поиски ответов на нерешенные старые и новые вопросы, которые ставит перед Россией жизнь с ее противоречиями, алогизмами, парадоксами. Автор заключает, что коронавирусная пандемия, вызвавшая глобальные социально-экономические потрясения в мире, станет форс-мажорным испытанием для миграционной политики России.

Ключевые слова: миграция, Россия, национальная безопасность, геополитика

Для цитирования: Неймарк М. А. Миграционная политика России: новые точки отсчета. *Проблемы постсоветского пространства.* 2020;7(4):495-507. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2020-7-4-495-507>

Статья поступила 17.09.2020

Принята в печать 26.10.2020

Опубликована 01.12.2020

Russian Migration Policy: New Starting Points

Mark A. Neimark

Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia,
mark.neimark@mail.ru

Abstract: *The* author traces the evolution of the conceptual foundations of Russia's migration policy and the features of its implementation at various stages of social, economic and political development of the country. The analysis focuses on the geopolitical specifics of Russia's migration policy: after the collapse of the USSR, tens of millions of the country's citizens ended up abroad. Return to the sources of the conceptualization of the Russian migration policy, capture of the underrated factors has a significant practical importance to mainstream and optimize it nowadays. Contradictory tendencies in the development of migration processes, unrealized opportunities, mistakes and miscalculations made in the first post-Soviet years are revealed; all the positive things that have been brought into the migration sphere over three decades are noted. The author identifies several stages that have their peculiarities that characterize the dynamics of changes and the evolution of the conceptual approaches of the state to this very complex and multi-layered problem. And at each stage there is a difficult search for answers to unresolved old and new questions that life poses to Russia with its contradictions, illogisms, and paradoxes. The author concludes that the coronavirus pandemic, which caused global social and economic upheavals in the world, will become a force majeure test for Russia's migration policy.

Keywords: migration, Russia, national security, geopolitics

For citation: Neimark M. A. Russian Migration Policy: New Starting Points. *Post-Soviet Issues*. 2020;7(4):495-507. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2020-7-4-495-507>

Received 17.09.2020

Revised 26.10.2020

Published 01.12.2020

ВВЕДЕНИЕ

В миграционной политике России можно выделить несколько этапов. В труднейшие первые постсоветские годы, в силу понятных причин проводилась неопределенно-размытая миграционная политика, удручавшая своей хаотичностью и спорадическими, иногда громкими акциями, ходами и контрходами. Со всей остротой обозначилась тревожная тенденция ее отставания от новых реалий и явлений и в России, и в русской диаспоре. Путаные и противоречивые представления о ней

мешали выработке стройной системы мер в государственном масштабе. Нередко оценки миграционной ситуации предшествовали достоверному знанию о ней. Зачастую использовался, по сути, лозунговый метод, подменяющий реальные дела яркими призывами, никак не обеспеченными материальными ресурсами.

В миграционной сфере делалось немало в сопоставлении с возможностями государства в тот период. Как известно, недостатки всегда выпирают, а достоинства

прячутся за ними. Наступил момент, когда дал о себе знать закон убывающей отдачи: все меньшая эффективность распыленных усилий при все больших затратах на них. Характеризуя политику государства в этот период, В. В. Путин на встрече с руководящим составом МИД России в январе 2001 г. заявил: «Практически в ходе каждого визита в страны Содружества я встречаюсь с представителями русскоязычной общины. И должен сказать, нареканий нашей с вами работы в этой сфере много. Это касается не только дипломатических служб. Это касается усилий государства в этой сфере в целом. И в информационно-политическом плане, и в непосредственной работе с людьми. Мы явно недорабатываем в защите нашей диаспоры, в защите русской культуры и русского языка. Миллионы людей, которые в одночасье оказались оторваны от своей Родины, ни в чем не повинны. Из этого и нужно исходить» [1].

Даже по официальной, дипломатически осторожной, оценке МИД РФ, государственная политика по отношению к зарубежным соотечественникам была в 1990-х годах «довольно инертной». Государство оказалось не готовым к адекватной реакции на проблемы, связанные с диаспорой, их осознание как ключевых для российской внешней политики проходило болезненно [2].

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ

Первый этап — создание Федеральной миграционной службы (1992 г.), призванной в приоритетном порядке заниматься вынужденными переселенцами из стран СНГ. Этот этап отмечен также принятием в 1993 г. законов «О беженцах» [3] и «О вынужденных переселенцах» [4]. Но сколько-нибудь значимых практических результатов они не дали. В тот период заключенные Россией с десятью странами, ранее входившими в состав Советского Со-

юза, международные соглашения по вопросам добровольного переселения и защиты прав переселенцев, остались на бумаге. Более того, некоторые соглашения даже не были ратифицированы.

Второй этап — закрепление курса на поддержку беженцев и переселенцев в Федеральной миграционной программе (1996–2001 гг.) и в федеральной целевой программе «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» как составной части президентской программы «Дети России». В тяжелых социально-экономических условиях, в которых жила страна, основные положения этих программ не были реализованы.

Особенность этого этапа — законодательное оформление взаимоотношений государства с соотечественниками, оставшимися за его пределами, — принятие впервые в истории нашей страны Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [5] (1999 г.).

На третьем этапе поворотным пунктом в отношении к зарубежным соотечественникам со стороны российских властных структур стала принятая в середине 2006 года «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Представляя ее на международном конгрессе соотечественников в октябре 2006 года в Петербурге, Владимир Путин сделал принципиальную оговорку, что она не ставит своей целью любой ценой «перетасовать» всех соотечественников на территорию Российской Федерации — она должна предоставить только право и возможность выбора тем, кто хочет переехать.

Мобилизующее значение программы было очевидно — заявлена стратегическая платформа государства. В отличие от фе-

дерального закона 1999 года, где зафиксировались общие положения о зарубежных соотечественниках, в нее привнесены содержательно новые, привлекательные для диаспоры установки и предложения. Впервые в нашей стране был разработан пакет мер столь обещающей помощи для соотечественников, уехавших, по выражению классика, от «растрепанной действительности». На таких проектах проверяются масштаб и сила государства.

Вместе с тем программа была объективно сориентирована, прежде всего, на тех, кто рассчитывает на себя и свои силы. Соотечественников, сохраняющих заведомо иллюзорные представления о роли государства как безусловного гаранта их личного благополучия, уповающих на некие перераспределительные общественные проекты, ждало большое разочарование. (Сразу оговоримся, что проблема «утечки мозгов» и возвращения в Россию высококлассных специалистов требует отдельного комплексного рассмотрения, поскольку этой категории соотечественников необходимы особые условия и практические меры, разработкой которых занимаются профильные ведомства).

Постепенно концептуальные новации стали переводиться в практическое русло. К 2007 году государственная поддержка соотечественников возросла по сравнению с 2000 годом в 7 раз, достигнув трети миллиарда рублей. По данным МИД РФ, по линии правительственной комиссии на поддержку соотечественников в 2008 году было выделено 0,03 процента федерального бюджета. При всей микроскопичности суммы, это несопоставимо больше финансирования на эти цели в начале 2000-х годов. Тогда выделялось в 50 (!) раз меньше. В сравнении с масштабностью проблемы эти суммы в реальном исчислении имели, конечно же, символическое измерение, но сама динамика весьма показательна.

Принимаемые государством меры отражают объективное противоречие двух устремлений. С одной стороны, при выработке политики по отношению к соотечественникам государство исходит из того, что диаспоральное сообщество может быть действенным инструментом усиления российского влияния за рубежом, лоббирования интересов России и укрепления «Русского мира» в целом, что предполагает определенную укорененность наших соотечественников в странах проживания. С другой стороны, настойчивый призыв к возвращению, обращенный, прежде всего, к социально активной части диаспоры, к квалифицированным специалистам, обогатившим свой профессиональный опыт за рубежом, означает, что государство рассчитывает на них как на дополнительный ресурс модернизации и инновационного развития России.

Было бы иллюзией рассчитывать на быстрое воплощение в жизнь Программы возвращения, которая требует огромных капиталовложений и организационных усилий. В ходе ее реализации исходно обозначились две опасности. Первая — растянута по времени, чрезмерная постепенность.

Вторая опасность — попытки чрезмерно форсированной реиммиграции, не обеспеченной полноценным финансированием и инфраструктурными возможностями при четко сбалансированном распределении функций и обязанностей федерального центра и регионов. Это грозило обернуться социально-психологической дезориентацией достаточно большой части соотечественников, не говоря уже о негативных последствиях для международного авторитета и имиджа России.

Начальную фазу эксперимента надо признать мало удавшейся. Затянувшаяся промежуточная пауза создавала предпосылки для размывания всего стратегического

замысла. Мероприятия программы предполагалось осуществить в течение 2006–2012 годов в три этапа: в 2006 году принять нормативно-правовые акты, в 2007–2008 годах начать добровольное переселение соотечественников, в 2009–2012 годах реализовать региональные программы и оценить их эффективность.

Объявленные сроки оказались сорваны. Причин тому много. Среди них — факторы объективного характера, прежде всего, масштабности и беспрецедентности проекта, требующего огромных финансовых средств. Из субъективных причин назовем бюрократические проволочки. Только в октябре 2008, с задержкой в два года, был принят объемный — около 40 актов — пакет правового обеспечения Программы переселения. Соответственно «поплыли» и последующие сроки ее материализации.

Трудно отделиться от ощущения, что архитекторами переселенческой стратегии были чиновники, не обремененные чрезмерными экспертными и практическими знаниями, весьма отвлеченно представляющие глубину и масштаб проблемы. При этом они боязливо относились к самой идее ее широкого публичного обсуждения в диаспоральных кругах хотя бы на предварительной стадии. Нет необходимости особенно подчеркивать, что тогда не проводилось, даже по минимуму, и репрезентативного мониторинга диаспорального информационного поля.

Чрезвычайно важный момент: в Программе не было жестко оговоренного указания на то, что речь идет о материальной помощи в первичном обустройстве переселенцев. Однако подобная непрописанность не мешала появлению обманчивых иллюзий и надежд, чреватых впоследствии разочарованием и раздражением. Не могли не сказаться всегда завышенные социопсихологические ожидания и патерналистская

предрасположенность в оценке любого государственного документа или акта, прямо или косвенно касающихся будущих переселенцев: в глубине души каждый надеется на лучшее.

Переселение не стало для подавляющей части диаспорального сообщества самоочевидной целесообразностью. Поначалу возвращались, в основном, не в обиду им будет сказано, «озабоченные желудочно», по определению Стругацких, для кого иммиграция стала, да исходно и была, объективно говоря, запредельной чужеродностью. По данным Федеральной миграционной службы (на лето 2008 года), высшее образование имели не более 30 процентов соотечественников, которые возвратились в рамках Программы, то есть у подавляющего большинства было лишь среднее и среднее специальное образование.

Вокруг Программы было много разноголосицы и кривотолков. Диапазон реакций на нее в диаспоральных кругах оказался весьма широк — от глумливого ерничанья до серьезных, вдумчивых разборов.

Иммиграционная среда — особый феномен. Оторванный от родной почвы человек диаспоры как никто другой нуждается в устойчивом настоящем. Любое несоответствие с патерналистским ожиданием воспринимается в высшей степени обостренно, а зачастую и с эмоциональными перехлестами, связанными, в частности, с надеждой на то, что Программа станет своего рода компенсацией за пережитые разочарования на чужбине. Поэтому в диаспоральной среде Программа возвращения вызвала первоначально скорее своего рода «стерильную возбужденность» (заимствую образное определение философа Г. Зиммеля). Диаспора не воспринимает язык безличных — применительно к каждому — программных абстракций. Дала о себе знать и защитная рефлексия: люди

вообще подозрительно относятся к новому, тем более, если это касается их лично.

Динамичная часть потенциальных переселенцев, тяготеющих к малому бизнесу и чутко реагирующих на малейшие изменения во внутренней жизни нашей страны, не без оснований опасалась жесткой коррупционной среды, которая ожидает их по возвращении. Настороженность соотечественников подпитывалась огромным валом разоблачительных публикаций как в зарубежных, так и в российских (неизвестно, где больше) СМИ. Директор Института Русского зарубежья С. Ю. Пантелеев проанализировал большой массив публикаций о Программе в печатных СМИ и Интернете, причем как в России, так и в странах проживания соотечественников. По его наблюдениям, около 90% публикаций носили тогда критический характер. И это была уже не тенденция, а содержательно нечто большее.

Одних соотечественников не устраивала общая градация переселенческих стандартов. Другие опасались, что по возвращению они могут быть встречены по не столь уж шутиливой приветственной формуле «Москвичи и незваные гости столицы». Многие осознали, что их ожидают трудные поиски точек опоры, не менее жесткая, чем на Западе, конкурентная среда, к ним будут относиться по шкале опознавательных знаков «свой — чужой». То есть предстояло пройти новые университеты выживания. Речь шла о нежелании соотечественников испытывать на себе последствия совсем не исключаемых ими социальных конфликтов между переселенцами и теми, кто живет в России постоянно.

Сценарий возвращения в таком восприятии опирался на обидное для них отождествление понятий «соотечественник» и «трудовой мигрант». В этом — ключ к пониманию перспектив решения многих проблем, связанных с реализацией Программы

переселения. Будут ли на практике эти понятия разделяться, органично соотноситься или отождествляться? Ответ российских властных структур на такой вопрос в значительной степени предопределял судьбу Программы переселения.

Колебания и неуверенность соотечественников за рубежом в принятии решения о возвращении были вызваны не только сугубо индивидуальными мотивациями переезда в другую страну — при всех различиях и схожести категорий и групп соотечественников. Неизбежно сказывались и другие, скорее общие, для диаспор факторы — дихотомичные по культурной и психологической сути последствия эмиграции.

Подлинная интеграция в зарубежное общество предполагает естественный интерес к стране обитания, ее истории и культуре. Утилитарно же зауженная ориентация на социальные проблемы подпитывает межумочное состояние человека: отплыв от одного берега, он не прибил к другому. Возникает трудноразрешимая дилемма: стать носителем чужого культурного стереотипа или оставаться носителем привычного русского культурного генетического кода. Органичное же сочетание обоих доступно далеко не всем. В диаспоре существуют в противоречивом единстве как отношения культурно-информационного взаимопритяжения, так и социально-психологического взаимоотталкивания.

Острейшие заботы выживания за рубежом, с которыми сталкиваются соотечественники-аутсайдеры, их вынужденная податливость чужой социально-психологической среде исподволь вносит в подсознание косную убежденность в «неподъемности» страны, которую они покинули в поисках лучшей доли. Маргинализация бытия автоматически включает «аварийное сознание», отдаляющее человека от исторической родины, а линия духовной

взаимосвязи с ней обозначается в виде затухающей кривой.

Единственная реальная предпосылка и базовая основа для развития контртенденции — глубинные качественные изменения в самой России, стабилизация внутривнутриполитической ситуации, усиление ее экономического потенциала, значительное улучшение условий и качества жизни, укрепление позиций страны в мире.

В последние годы укоренившаяся в сознании многих зарубежных соотечественников инерционно-пассивная логика — «так было, так будет, так должно быть всегда» — стала давать сбой, постепенно уступая место более адекватным представлениям о возможностях возвращения на свою историческую родину. То, что еще совсем недавно в диаспоральных кругах виделось исключительно со знаком минус, в меняющихся условиях уже воспринимается не столь однозначно. Даже среди тех, кто в иммиграции достиг определенного уровня самодостаточности, обозначился ряд признаков и симптомов возрождения интереса к России. Диалогические отношения партнерства между государством и зарубежными соотечественниками, на которых долгое время сказывалась инертность бюрократических подходов и недоверие к властным структурам, становятся все более внятными и конструктивными.

Четвертый этап — в результате существенного обновления самих концептуальных подходов к миграционной политике в ее содержательном наполнении произошли заметные подвижки. Их отражением стал федеральный закон от 23 июля 2010 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом”» [6], согласно которому соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации,

постоянно проживающие за пределами ее территории. Таковыми также признавались лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией; лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе: лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Закон постулировал, что граждане Российской Федерации, проживающие за ее пределами, являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности, подтверждением которой служит документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации. Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, предусмотренными этим пунктом, является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбо-

ра данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Россией.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Существенные изменения претерпели концептуальные основы миграционной политики России как важного компонента ее национальной безопасности. Эти изменения нашли отражение в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. указом Президента РФ от 13 июня 2012 г.) [7]. Ее разработка была вызвана необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического развития, социального и демографического развития России, ее внешней политики, интеграционными процессами в СНГ, а также общемировыми тенденциями глобализации.

Новизну документа определяли три главные целевые установки: обеспечение национальной безопасности России, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения страны; стабилизация и увеличение численности ее постоянного населения; содействие обеспечению потребности национальной экономики в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Среди многих конкретных задач, обозначенных для реализации этих установок, по степени важности можно выделить следующие:

- разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда;

- создание условий для миграции в Россию предпринимателей и инвесторов;
- стимулирование миграции в Россию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности;
- совершенствование механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы.

Решение этих и других, связанных с ними, задач были направлены прежде всего на устранение недостатков в миграционной политике, которые были допущены в предшествующие годы. Отмечался невысокий — по сравнению с другими странами — уровень миграционной привлекательности России. Продолжался эмиграционный отток из страны. Ее миграционное законодательство не в полной мере соответствовало потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Критике подверглось несовершенство самой системы управления миграционными процессами, что ведет к расширению незаконной миграции, питающей рабочей силой теневой сектор российской экономики.

Было признано, что за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство

затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Принципиально новый момент: участники программы по переселению получили право переселяться во все субъекты РФ. Существуют также и территории приоритетного переселения, которые указаны в отдельном перечне, т.е. представляющие собой стратегически важные территории для России.

Изменения в стране и мире нашли отражение в «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [8], принятой в октябре 2018 г. Она разработана с учетом обновления положений, затрагивающих вопросы реализации миграционной политики, которые содержатся в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В скорректированном виде целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере обеспечения безопасности государства, социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Исходя из современного понимания национальных и глобальных проблем миграции, в документе актуализируются цели,

задачи и основные направления деятельности России в этой сфере в преломлении органичного сочетания национального и глобального в мировой политике и международных отношениях. Это приобретает особое значение в свете резко возросшей миграционной активности вблизи внешних границ России и в зоне ее интересов. Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в последние годы, стал причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах. И — что особенно важно — это способствует проникновению на их территории членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления чреватые угрозой как для России, так и для приграничных с ней государств.

Отсюда — установка на совершенствование механизма миграционного контроля в целях обеспечения национальной безопасности России.

В обновленном документе зафиксированы позитивные изменения в миграционной политике России, которые произошли в 2012–2017 гг.

- усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции и меры противодействия незаконной миграции;
- проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории России;
- оптимизированы правила пребывания обучающихся в России иностранных граждан, что способствовало росту их числа (291 тыс. человек на начало 2017/18 учебного года по сравнению с 153,8 тыс. человек на начало 2010/11 учебного года);
- созданы дополнительные условия, спо-

собствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций;

- разработаны и проходят проверку на практике подходы к социальной и культурной адаптации различных категорий иностранных граждан, в том числе в рамках соответствующих программ и в формате государственно-общественного партнерства, с участием общественных и образовательных организаций, учреждений культуры и спорта;
- установлена угловая ответственность за пересечение государственной границы России иностранными гражданами, въезд которым в страну не разрешен, за фиктивную постановку иностранных граждан на миграционный учет. Ужесточены санкции за организацию незаконной миграции;
- введена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенных иностранных граждан, за предоставление заведомо ложных сведений о цели их въезда в Российскую Федерацию при оформлении документов на въезд;
- конкретизирован и расширен перечень оснований, по которым не разрешается или ограничивается въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, а также увеличены сроки таких ограничений.

Документ четко определяет принципы, на которых должна строиться миграционная политика. Это: комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического,

культурного, демографического развития Российской Федерации; приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории; учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

Среди этих принципов особое место — в силу значимости и новизны — занимает участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики с оговоркой: «при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов России и органов местного самоуправления» [9].

Вновь поставлена задача корректировки условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц.

В основные направления миграционной политики в области создания условий для адаптации иностранных граждан выделено формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

Особое значение придается принятию мер, препятствующих возникновению странственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории России иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов.

О том, сколь важное значение придается конструктивным нововведениям в миграционной проблематике, можно судить по детальной конкретизации этого документа в утвержденном 6 марта 2020 г. перечне президентских поручений. Они фокусируются на реформировании миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации, модернизации механизмов регулирования трудовой миграции, совершенствовании механизмов обеспечения безопасности и правопорядка в миграционной сфере, а также на информатизации всего комплекса управления миграцией [10].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, эволюция концептуальных основ миграционной политики России, обновление и расширение формата ее базовых составляющих наглядно свидетельствует о преодолении тяжелого наследия 1990-х гг., усилении геополитических позиций страны, расширения ее ресурсных возможностей для реализации активной миграционной политики. Ценнейший опыт, включая

и негативный, накопленный в течение почти трех десятилетий, позволил сформировать целостную концепцию миграционной политики с учетом национальных интересов и стратегических приоритетов России.

В обновленном виде современная миграционная политика России приобрела важнейшую черту — адаптационную гибкость, позволяющую ей развиваться дальше не по упрощенно-конъюнктурным лекалам, а на стратегически принципиальной основе, учитывать то новое, что привносит реальная жизнь с ее коллизиями и противоречиями, особенности отнюдь не линейных событийных потоков в глубоко трансформирующемся мире.

Их непредсказуемым отражением стала коронавирусная пандемия, которая внесла в экономику страны и соответственно в реализацию обновленных концептуальных основ ее миграционной политики такие объективно проблемные ограничители и сложности, что они могут на обозримую перспективу существенно снизить заложенный в ней потенциал.

ЛИТЕРАТУРА

1. Выступление В. Путина на встрече Президента Российской Федерации с руководящим составом дипломатической службы МИД России. *Дипломатический вестник МИД РФ*. 2001;2:8-13.
2. Карасин Г. Б. Россия и соотечественники. 20 декабря, 2007. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1689> (дата обращения: 11.09.2020)
3. Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 (ред. от 26.07.2019) «О беженцах». 31 июля 2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ (дата обращения: 11.09.2020)
4. Закон РФ «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 N 4530-1. 19 февраля, 1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/ (дата обращения: 11.09.2020)
5. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24.05.1999 N 99-ФЗ. 24 мая, 1999. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/ (дата обращения: 11.09.2020)
6. Федеральный закон от 23.07.2010 N 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». 23 июля, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102927/3d0cac60971a511280cbba229

- [d9b6329c07731f7/#dst100009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/) (дата обращения: 11.09.2020)
7. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ). 8 июня, 2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131046/ (дата обращения: 11.09.2020)
 8. Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». 31 октября, 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения: 11.09.2020)
 9. Указ «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы». 31 октября, 2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 11.09.2020)
 10. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы. 6 марта, 2020. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 11.09.2020)

REFERENCES

1. Vladimir Putin's address at the meeting of the President of the Russian Federation with the senior staff of the diplomatic service of the Russian Foreign Ministry. *Diplomatic Herald of the MFA of Russia*. 2001;2:8-13. (In Russ.)
2. Karasin G. B. Russia and compatriots. 20 December, 2007. URL: <https://interaffairs.ru/jaunthor/material/1689> [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
3. Federal Law of 19.02.1993 N 4528-1 (as amended on 26.07.2019) "On Refugees". 31 July, 2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/ [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
4. Law of the Russian Federation "On internally displaced persons" dated 02.19.1993 N 4530-1. 19 February, 1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/ [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
5. Federal Law "On the state policy of the Russian Federation in relation to compatriots abroad" dated 24.05.1999 N 99-FZ. 24 May, 1999. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/ [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
6. Federal Law dated 23.07.2010 N 179-FZ "Amendments to the Federal Law ' On the state policy of the Russian Federation in relation to compatriots abroad'". 23 July, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102927/3d0cac60971a511280cbb229d-9b6329c07731f7/#dst100009 [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
7. Concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025 (approved by the President of the Russian Federation). 8 June, 2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131046/ [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
8. Decree of the President of the Russian Federation of October 31, 2018 N 622 "On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019–2025". 31 October, 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
9. Decree "On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019–2025". 31 October, 2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)
10. List of instructions on the implementation of the Concept of State Migration Policy for 2019–2025. 6 March, 2020. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> [Accessed: 11.09.2020] (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Марк А. Неймарк, Доктор исторических наук, Дипломатическая академия МИД России, Москва, Россия; 119021, Россия, Москва, ул. Остоженка, д. 53/2;
mark.neimark@mail.ru

Mark A. Neimark, Doctor of Science (History), Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia; bld. 53/2, Ostozhenka str. Moscow, 119021, Russia;
mark.neimark@mail.ru