

Рецензенты:
доктор политических наук Д. В. Гончаров
кандидат философских наук В. В. Костюшев

Публичная политика—2013. Сб. статей / под ред. М. Б. Горного
и А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2014. — 224 с.

ISBN 978-5-87857-224-8

Ежегодный альманах, продолжая традицию девяти предыдущих выпусков («Публичная политика—2004», «Публичная политика—2005», «Публичная политика—2006», «Публичная политика—2007», «Публичная политика—2008», «Публичная политика—2009», «Публичная политика—2010», «Публичная политика—2011» и «Публичная политика—2012»), посвящен развитию технологий и практик публичной политики. Существенную часть альманаха составляют материалы Второй ежегодной конференции отделения прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге «Октябрьские чтения—2013»: «От России к России за 100 лет: современные исследования социальных и политических изменений». Наряду с традиционной для альманаха темой взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, в этом выпуске существенное внимание уделяется также проблемам инноваций в социально-политической сфере.

Альманах рассчитан на ученых и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов — на всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения стоящих перед российским обществом сложных задач достойного развития нашей страны.

© СПб центр «Стратегия», 2014

© Норма, 2014

Оглавление

Введение	5
Часть 1. Изучая публичную политику	
Раздел 1.1. Реформы как политические инновации: успехи и неудачи	
<i>И.С. Григорьев. Политическая реформа Горбачева: управленческий аппарат как фактор успешности реформы</i>	8
<i>Н.В. Гришин, Е.П. Мармилова. Проекты оппозиционных парламентских партий по оптимизации избирательной системы России</i>	15
<i>И.И. Брянцев. Региональные особенности управления общественно-политическими процессами: опыт Саратовской области – утраченные старые и приобретенные новые возможности</i>	28
<i>Н.Г. Жидкова. Инновация без усовершенствования: введение принципа переносимости мобильного номера</i>	36
<i>А.Ю. Сунгуров. О роли научного знания и научных сообществ в процессах публичной политики</i>	43
Раздел 1.2. Идеологии и идеологические установки	
<i>Р.Л. Боярков, Н.М. Таирова. Толерантность идеологий и идеология толерантности</i>	55
<i>С.И. Кузина. Идеологические установки власти через призму оценок российского студенчества</i>	68
Раздел 1.3. Статус «иностранного агента» как атака на независимые НКО	
<i>Е.А. Вандышева. Стратегии НКО в связи с введением статуса «иностранного агента»</i>	76
<i>А.В. Зайцев. «Иностранный агент № 2», или Особенности публичной политики в Костромской области</i>	86
Раздел 1.4. Миграция и связанные с ней проблемы	
<i>Т.Л. Барандова, И.О. Изжик, А.М. Орлов. Гендерное измерение миграции: вопросы практики без ответов политики?</i>	99
<i>Проект «Проблемы миграции решаем вместе: создание межсекторной коммуникативной площадки» (Итоговый отчет и рекомендации)</i>	110

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА – 2013

Сборник статей

Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Технический редактор – Фофанова Н.М.

Корректор – Капитонов Д.М.

Художник – Куршева Ю.Н.

Компьютерная верстка – Малышева И.Ю.

ISBN 978-5-87857-224-8



Подписано в печать 31.01.2014

Формат 70x100/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonС. Пл. 14. Усл.-п. л. 18.06. Тираж 500 экз. Заказ №49.

Издательство «Норма»

190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25/14, офис 430

E-mail: nor@peterlink.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография «Феникс»

194156, Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 27.

раздел 1.4. Миграция и связанные с ней проблемы

Татьяна Барандова, Ирина Ижик, Артем Орлов, Санкт-Петербург

Гендерное измерение миграции: вопросы практики без ответов политики?¹

Россия – вторая в мире по объему трудовой миграции², традиционно понимаемой как движение людей через межгосударственные границы и внутри страны, но новые концепты рассматривают мигранта как несущего угрозу принимающему социуму³, дистанцируясь от привязки к территории и апеллируя к воображаемому⁴. Мобильность способствует концентрации в регионах экономического роста ресурсов, метафорически называя западное общество «взаимосвязанным номадизмом»⁵. В России препятствия идут от физической мобильности: 1) институт регистрации и прописки; 2) неразвитая сеть авто- и железнодорожных путей; 3) разница в стоимости жилья со столицей. Уменьшение мобильности ведет к проблемам, а повышение могло бы помочь решению проблем моногородов. Она способствует преодолению демографического кризиса, но провоцирует рост ксенофобии и этнизацию в политическом дискурсе. Гендерные аспекты ставят новые вопросы.

Миграции рассматривают *теории социальных сетей* (социальные связи мигрантов в виде родственных, дружественных отношений составляют социальный капитал мигранта, позволяющий адаптироваться). Концепция объясняет мотивы миграции на постсоветском пространстве, но не объясняет экономическую природу и глобальный характер ее возникновения. В *теории мировых систем* развития капитализма анализируют отношения «ядра» и «периферии», экономической интеграции регионов и глобальных рынков с международной миграцией как побочным продуктом, поток рабочей силы устремлен

¹ На основе эссе по курсу «Основы гендерной политологии», курсовых работ и проекта «Молодежные общественные гендерные дебаты для демократии: распространение ценностей Северных стран по развитию гражданского общества России» Информационного бюро Совета Министров Северных стран в СПб.

² The World Development Indicators 2012. Movement of people across the borders. The World Bank. P. 384.

³ Абашин С.Н. Среднеазиатская миграция: практики, локальные сообщества, транснационализм // Этнографическое обозрение. 2012. С. 4.

⁴ Урри Д. Социология за пределами обществ. Виды мобильности для XXI столетия. М.: Высшая школа экономики, 2012. С. 223–224.

⁵ Там же. С. 46–51.

ПОЛНЫЙ ТЕКСТ:

Барандова Т., Ижик И., Орлов А.

Гендерное измерение миграции: вопросы практики без ответов политики?¹

Россия вторая в мире по объему трудовой миграции², традиционно понимаемой как движение людей через межгосударственные границы и внутри страны, но новые концепты рассматривают мигранта как несущего угрозу принимающему социуму³, дистанцируясь от привязки к территории и апеллируя к воображаемому⁴. Мобильность способствует концентрации в регионах экономического роста ресурсов, метафорически называя западное общество «взаимосвязанным номадизмом»⁵. В России препятствия идут от физической мобильности: 1) институт регистрации и прописки; 2) неразвитая сеть авто- и железнодорожных путей; 3) разница в стоимости жилья со столицей. Уменьшение мобильности ведет к проблемам, а повышение могло бы помочь решению проблем моногородов. Она способствует преодолению демографического кризиса, но провоцирует рост ксенофобии и этнизацию в политическом дискурсе. Гендерные аспекты ставят новые вопросы.

Миграции рассматривают *теории социальных сетей* (социальные связи мигрантов в виде родственных, дружественных отношений составляют социальный капитал мигранта, позволяющий адаптироваться). Концепция объясняет мотивы миграции на постсоветском пространстве, но не объясняет экономическую природу и глобальный характер её возникновения. В *теории мировых систем* развития капитализма анализируют отношения «ядра» и «периферии», экономической интеграции регионов и глобальных рынков с международной миграцией как побочным продуктом, поток рабочей силы устремлен за капиталом, товаром и трудом⁶. Всемирный банк⁷ выделяет четыре периода: торговый, индустриальный, автаркистский, постиндустриальный, последний как фон современности (свободное движение трудовых ресурсов, мобильность за капиталом). Другие факторы в постиндустриальном мире включают гуманитарные измерения: экологические проблемы и «гендерный разрыв» в образе жизни и доходах, влияющие на бедные страны (Индексы с гендерными индикаторами свидетельствуют, что в странах с неразвитой или анти-гендерной политикой возникают замедления экономического и социального развития). Важно понимать, как пересекаются гендерная и миграционная политики и какие практики они порождают либо игнорируют.

Миграционная политика: краткий обзор понятия

Понимание миграционной политики основано на связи миграции с социально-экономическим, политическим и культурным развитием. Это продукт эволюции: для

¹ На основе эссе по курсу «Основы гендерной политологии», курсовых работ и проекта «Молодежные общественные гендерные дебаты для демократии: распространение ценностей Северных стран по развитию гражданского общества России» Информационного Бюро Совета Министров Северных Стран в СПб.

² The World Development Indicators 2012. Movement of people across the borders. The World Bank, P.384.

³ Абашин С.Н. Среднеазиатская миграция: практики, локальные сообщества, транснационализм; ЭО, 2012. С. 4

⁴ Урри Д. Социология за пределами обществ. Виды мобильность 21 века - Высшая школа экономики, 2012. С. 223-224

⁵ Там же С. 46-51

⁶ Валерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб., 2001. С. 21-22.

⁷ Доклад о мировом развитии. Всемирный банк, 2009. С. 149-150.

государства есть много траекторий и способов взаимодействия факторов в будущем, реализация которых зависит от текущих обстоятельств и исторического опыта⁸. В западных странах демографический рост и стабильность зависят от миграции. Для функционирования системы управления миграционная политика должна согласовываться с социальной (вкл. гендерную). В структуре регулирования выделяется формализация в концепции совокупности правил реализации, объясняющей как и для чего формируется политика. Выбор целей определяют национальные интересы в экономической (миграция как ресурс), социальной (как катализатор мобильности), и сфере бизнеса (странам-донорам для импорта капитала или сотрудничества), а также гуманитарные основы (защита беженцев)⁹. В зависимости от категорий, сроков пребывания и квалификации мигрантов, правительство решает какую политику проводить: интеграции, ассимиляции или мультикультурализма.

Её составляют: а) контроль и регулирование, определяющие правила пребывания иностранцев, б) обеспечение граждан (резидентов) социально-экономическими благами¹⁰. Функционально миграционная политика определяется как процесс согласования интересов государства на разных уровнях с интересами мигрантов, местного сообщества, политических и экономических элит, общественных институтов¹¹ как по внешней, так и внутренней миграции. Исследования рассматривают вопросы правового статуса мигрантов, участников принятия решений, роли и направленности интересов государства, факторов влияния на формирование политик.

Описывающие теории: 1) *национальной идентичности*, анализирует внешнеполитические взаимодействия, учитывая практики участия в международных экономических объединениях, снижающих издержки и облегчающих ее регулирования через кооперацию; 2) *неолиберального институционализма*, утверждающей законодательство главным способом воздействия и контроля; 3) *модель борьбы групп интересов* в которой происходит принятие решений, связана с анализом акторов¹². В импорте мигрантов заинтересованы: бизнес, диаспоры, правоохранительные органы. Местное население из-за стереотипов и ксенофобии воспринимает приезжих как конкурентов, важную роль играют националисты. Направленность миграционной политики зависит от возобладавших групп. Важно учитывать средства принятия политических решений, историко-географический контекст, этнические и конфессиональные особенности в сравнительном анализе миграционной политики¹³.

Россия: попытка анализа

Институты государства: задействовано много акторов, ключевая роль у Федеральной миграционной службы¹⁴. Надзор над пересечением границ и обеспечением рабочими местами, юридической помощью и образованием осуществляет с Министерством иностранных дел, Министерствами труда, образования и юстиции, Федеральной пограничной службой. Среди проблем выделяют недостаток высококвалифицированных

⁸ Liebowitz, S. J. and Margolis, S. E. Path dependence, lock-in and history. Journal of Law, Economics, and Organization. Vol.11.1995.p.205.

⁹ Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe. OECD. Paris., 2001. P.158.

¹⁰ Brochmann G., Hammar T. Mechanisms of Immigration Control .Oxford., 1999.P.7.

¹¹ Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж.Зайончковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля. Центр миграционных исследований: - М., 2007., С.219.

¹² Meyers E. Theories of international immigration policy-a comparative analyses.// International Migration Review 2000. Vol.34. № 4. P.1246.

¹³ Money J. Comparative Immigration Policy. University of California, Davis.,1997.P.1.

¹⁴ [Электронный ресурс]: ФМС РФ. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/condition/details/38018/2> (дата обращения:20.08.2013)

кадров ввиду отсутствия системы специальной профподготовки¹⁵. Основы гендерных знаний отсутствуют.

Концепция миграционной политики России: базовый документ, обусловлен социально-экономическими причинами (спадом рождаемости и нехваткой рабочей силы). Задачи формируются из объектов: 1) борьба с нелегальной миграцией; 2) стимулирование возвращения соотечественников на постоянное место жительства, особое внимание образовательной миграции; 3) разработка дифференцированных механизмов отбора; 4) увеличение внутренних потоков путем развития жилищной и транспортной инфраструктур¹⁶. Её гендерный аспект ни в вопросах гарантий прав членов семей мигрантов (женщины, дети, престарелые родители), ни учета гендерного баланса рабочей силы и возможностей/потребностей рынка труда в горизонтальной сегрегации, накладывающейся на структурные аспекты экономики, не отражен.

Законодательство: субъект права под влиянием множества актов, обладающих разной силой и юрисдикцией. Законы формулируются с учетом спорных понятий и характеристик, зачастую противоречивы. Законодательство отстает от изменяющейся ситуации. Сформирована база и на региональном уровне, но из-за эклектичности законы не реализуются. С 2002 года Федеральным законом об иностранных гражданах введены ограничения на въезд и сроки пребывания, что многих сделало нелегальными мигрантами, а после закона «О гражданстве» более миллиона человек стали лицами без гражданства¹⁷. Рестриктивность политики отразилась в борьбе с нелегалами через депортацию, строгости условий получения вида на жительство, бюрократизации порядка выдачи разрешений на работу, регистрации и гражданства РФ, что заставляет обращаться к услугам не контролируемых посредников. Миграционная политика направлена на привлечение временных трудовых мигрантов (мужчин), но Россия не подписала базовых договоров по трудовой миграции¹⁸. Отмечая потребность в высококвалифицированных кадрах, ФМС не торопится вводить новые критерии отбора. Некоторые шаги для региональных рынков труда предпринимаются, предлагается отменить систему квотирования, что предоставит возможности развития квалифицированного подхода и в смежных областях социальной политики (гармонизации межэтнических, межконфессиональных отношений, сопряженных с вопросами интеграции).

Риторика: необходимость мигрантов отмечают на государственном уровне и в академических кругах. Потребность экономики озвучена ФМС в 5-6 млн. трудовых мигрантов ежегодно, но «через призму демографии <...> мы ежегодно должны принимать более 300 тысяч человек для постоянного проживания»¹⁹. Исследователи «педалируют» проблему выбора модели политики: сегрегация, маргинализация, ассимиляция или мультикультурализм²⁰. Ассимиляция характерна для России на протяжении всей истории русификации²¹ (как до 60-х годов в США²²). Она имеет дискриминационные черты, не

¹⁵ Денисенко М.Б., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чуудиновских О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа. М.: Институт экономики переходного периода, 2003. С.18.

¹⁶ Государственная Концепция миграционной политики на период 2025 [Электронный ресурс]: Федеральная миграционная служба // URL: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf> (дата обращения 15.03.2013)

¹⁷ Денисенко... С.20.

¹⁸ Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции. Доклад № 3.- Спб.: Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития, 2012. С.24.

¹⁹ [Электронный ресурс] Newsland // URL: <http://newsland.com/news/detail/id/1134909/> (дата обращения 03.2013)

²⁰ Лебедева Н.М., Татарко А.Н. (отв. ред.) Стратегии межкультурного взаимодействия мигрантов и населения России. М.: РУДН, 2009.

²¹ Миллер А. Россия и русификация Украины в 19 веке [Электронный ресурс]: ИЗБОРНИК //URL: <http://litopys.org.ua/vzaimo/vz12.htm> (дата обращения 15.12.2013)

²² Бубликов В.В. Ассимиляция или мультикультурализм – опыт зарубежных стран по интеграции иммигрантов. Томск, 2008. С.38

дает право на свободу выбора культурной идентичности и в западном мире переосмысливается²³. Мультикультурализм, как процесс объединения культур на основе гражданских ценностей (любовь к труду, чистоте и порядку на улицах, образованию, соблюдению законов), а не этнических (язык, патриотическая истории, мифология, традиционная одежда, пища, образ хозяйствования и т.п.)²⁴ тоже имеет минусы, особенно для женщин из мигрантских/этнических сообществ²⁵.

Стратегия интегрирования: приоритет внешней миграции из СНГ, но не внутренней, характерной для высококвалифицированных кадров женщин (статистически женщин с высшим образованием больше, чем мужчин). Невидимая дискриминация внутренних мигрантов не учитывается, хоть декларируется обеспечение прав и свобод человека и гражданина²⁶, стратегия мультикультурного общества не реализуется, на первый план выдвигается русскоговорящий человек, имеющий высшее образование или квалификацию. Наблюдается отрыв в показателях сфер деятельности, востребованных мигрантами (в строительстве, торговле) и менее востребованных (сельское хозяйство, транспорт и связь). Происходит определение сфер, характерных для мегаполисов и крупных городов. Условия привлечения не учитываются, а вербовка происходит из деревенских, многодетных и социально уязвимых семей Азии, которым выдается обещание ежемесячных денег, в обход законодательства для уменьшения стоимости²⁷. Концепция декларирует принципы гуманизма, толерантности, мультикультурного общества, но из-за отсутствия комплексного подхода возникает коррупция.

Эффект с позиций «потребностей клиентов»

Нами взяты интервью у живущих в России от 3 до 20 лет мигрантов, граждан СНГ (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Таджикистан) со средним образованием, с детьми до 10 лет. В результате выделены потребности и проблемы: 1) в бесплатном или дешевом медицинском обслуживании: *«Везде платно, это очень дорого, как бы, детская поликлиника... Эти услуги не для граждан? Везде. Все деньги. Кров сосать.»* (Ж., 30 лет); 2) в доступе в детский сад: *«Сказали надо ждать 2 года, может больше, может меньше, потому что вы поздно стояли на очередь <...> сказали, дайте нам место в любом садике... Уже нам было без разницы, в какой садике, и заведующая сразу же спрашивает, ребенок знает ли русский язык?»* (Ж, 28 лет); 3) в языковой адаптации и изолированности детей: *«А я как мама же понимаю, что ей не нравится, потому что с ней никто не общается. Ни то, что дети не играют, дети хотят играть, просто они не знают наш язык, она русский. Сейчас у нее много друзей. <...> Русский знает лучше, чем наш язык»* (Ж, 28 лет); 4) в упрощении порядка оформления гражданства, миграционной карты: *«визу получать ездим и приглашение ждем. Поскольку мне легче сказали получить, потому что мои родители, братья, сестра, папа, мама, все дяди - граждане. <...> Ну, мне не пускают. Сказали вот, что доказательство нужно, что мои родители были граждане Грузии».* (М, 36 лет).

Выявлены и латентные гендерные проблемы: 1) «двойная нагрузка» женщин увеличивается за счет неоплачиваемой репродуктивной работы, домашнего хозяйства; 2) женская безработица, приводящая к тотальной зависимости от (финансового и социального) статуса мужчины; 3) использование женщин на низкооплачиваемой работе

²³ Якимова О.А. Концепции интеграции мигрантов в контексте современного развития России, 2011 // [http://proceedings.usu.ru/mag/0091\(04_02-2011\)/a05.pdf](http://proceedings.usu.ru/mag/0091(04_02-2011)/a05.pdf) (дата обращения 15.12.012). С.51.

²⁴ Афанасьев В.В. Божко Ю.В. и др. Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение. Москва, 2013.

²⁵ Конспект выступления Н.Герберт в НИУ ВШЭ в СПб 26.04.2013.

²⁶ План мероприятий на 2012-2015 в рамках гос. концепции миграционной политике на период 2025 [Электронный ресурс]: ФМС РФ //URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a89/pmrk_2012-2015.pdf (дата обращения 15.03.2013)

²⁷ Тюрюканова Е. Трудовая миграция. [Электронный ресурс] Русский журнал //URL: http://magazines.russ.ru/oz/2004/4/2004_4_5.html (дата обращения 27.02.2013)

(зачастую задействуют её для помощи в адаптации своих детей): *«Я работаю медсестрой в детском саду. Помогая своему ребенку. Очень хорошо. Только зарплата очень маленькая»* (Ж, 53 года).

На чем должны строиться программы: на декларативном целеполагании, порой далёком от практических потребностей или ориентации на решение конкретных проблем мигрантских групп? Полагаем, что 1) во время разработки должны учитываться потребности мигрантов; 2) важна помощь в социализации детей; 3) поддержка на конкурсной основе гражданских проектов. Как показывает опыт Северных стран²⁸, должен находиться компромисс посредством публичного обсуждения и наличия возможности внести предложения каждой группы. Экспертный совет должен включать представителей гражданского общества и властей, представителей мигрантов, которые бы ориентировали программы на свои потребности. Для детей необходимо создать условия сокращающие кросс-культурную дистанцию, т.к. от первичной социализации «они знают традиции, обычаи родной страны, и для них становится шоком то, что они попадают в другое общество с иными правилами и нормами поведения»²⁹. В Северной Европе дети разных этничностей вместе играют, с ранних лет знают, что сосед от него не отличается.

НКО при меньшем финансировании способны добиваться успехов, знают реальные проблемы и вырабатывают гибкие механизмы их решения. В скандинавских странах множество убежищ предоставляют жилье, консультационную помощь, помогают решать проблемы обучения детей. Самоорганизация эффективней, чем государство, хотя в Швеции до 50% расходов НКО покрываются за счет государственных грантов. В Санкт-Петербурге работает проект «Дети Петербурга» для обучения детей мигрантов дошкольного возраста русскому языку, подготовки и помощи в поступлении в школу, используя труд волонтеров и частные пожертвования, польза очевидна.

Если провести параллели с дорогостоящими рекламными щитами «Выучить русский язык никогда не поздно», на которых изображена женщина в хиджабе (что для петербургской действительности нехарактерно и визуально производит негативный эффект) за одной партой с мальчиком, то возникают вопросы. Проводилась ли общественная экспертиза социальной рекламы (провоцирующей колониальный дискурс и стигматизацию мусульманских женщин) и анализировались ли разработчиками группы воздействия, их возможность извлечь информацию (если они не читают на русском)? Кто является целевой группой: образованная общественность, которая должна воздействовать на (мусульманские) мигрантские сообщества в целях «освобождения женщин» или малообразованные мужья/братья/отцы таких женщин? А вопрос далеко не праздный...

(Контр)аргументы о феминизации миграции

Идентификация социального поведения в процессе пространственного перемещения требует признания равного положения и отказа от представления о миграции как мужском занятии³⁰. Актуальна тема женской трудовой миграции, создана специальная рабочая группа ООН³¹. Возрастающая степень участия женщин в миграционных процессах позволяет говорить о тенденции их феминизации в Азии, из бывшего СССР медленнее, но увеличивается с 81200 женских разрешений на работу в 2004 году до 266500 в 2007 году³².

²⁸ Конспекты встреч в рамках ознакомительной поездки проекта от 4.11.2012-13.11.2013

²⁹ Мукомель В. Интервью [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2013/03/22/1108830.html> (дата обращения 22.03.2013)

³⁰ Малышева М.М. Методические подходы к исследованию трудовой миграции из стран СНГ в Россию: гендерный аспект. Учебное пособие.-Москва,2008.С.6.

³¹ Global Migration Group(GMG).URL: <http://www.globalmigrationgroup.org>

³² Руководство по осуществлению гендерно-чувствительной политики в области трудовой миграции. - Австрия: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 2009. С.19.

В дискурсе признается важность феномена, производятся попытки его анализа, внимание общественности уделяется противоречиям влияния на структуру гендерных ролей³³.

Аргументы “за” – это способствует развитию гендерного равенства и эмансипации:

1) женщина воспринимается как независимый активный агент. 48 % опрошенных женщин в РФ попали под эту категорию, 18% из них состояли в браке³⁴. Вариант, когда жена уезжает вслед за мужчиной, связан с концептом маскулинности: миграция рассматривается как необходимая обязанность жены. Статистика отображает отрицательную зависимость между наличием партнера в стране выезда и чувством личной свободы (эффектом эмансипации), отмечая, что контроль осуществляют мужья³⁵.

2) Феминизация «реабилитирует» женщин, избавляя от стереотипов, ассоциаций женственности с беспомощностью и покорностью.

3) Спрос на работников-женщин способствует расширению сферы их занятости (в европейских странах за период с 1994 по 2004 доля женщин возросла на 2-3%³⁶).

Аргументы “против”: женщины неконкурентоспособны, становятся жертвами насилия и эксплуатации со стороны мужчин, что негативно сказывается на отношениях в семье.

1) Риски торговли людьми и сексуального рабства. Объем жертв траффинга до 63 %³⁷, ежегодно до 50000 женщин из Азии, Латинской Америки, Восточной Европы используются в секс-индустрии³⁸, жертвами траффинга в РФ стали 1331 человек³⁹. Некоторые делают выбор осознанно, пытаясь избежать проблем на родине⁴⁰.

2) Женщины попадают в сектора с низким уровнем зарплаты, что способствует их маргинализации.

3) У женщин специфические проблемы с получением социальных услуг и обеспечением детей, доступом к бесплатной медицинской помощи, к социальным пособиям, в т.ч. по беременности и родам. Изоляция от местного сообщества связана с «плохой» репутацией⁴¹.

4) Увеличение женщин-мигрантов разрушает семьи: а) растет количество неформальных сожительства, репродуктивная функция не реализуется или ребенок воспринимается как бремя, б) мигранты заводят вторую семью, что создает внеправовое квази-семейное пространство⁴²; в) психологические проблемы во взаимоотношениях женщин на родине без мужей или выехавших сказываются на эмоциональном состоянии детей.

Женщина-мигрант в российском контексте

³³ Калабихина И.Е. Гендерный переход и демографическое развитие // Российский экономический интернет-журнал / Акад. труда и социал. отношений. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Kalabikhina.pdf> (дата обращения 25.10.2013).

³⁴ Тюрюканова Е.В. Миграция и гендер. Материалы международной конференции 26-27.10.11 “Трудовая миграция в России: медико-социальные и гендерные аспекты”.-М: Бюро Международной организации по миграции в Москве, 2012. с.53.

³⁵ Рочева А.Л. Миграция как эмансипация? Гендерное измерение миграции в Россию // Теория и практика общественного развития. 2012. № 8, С.3.

³⁶ Руководство... с.23.

³⁷ World migration report 2011: communicating effectively about migration. International Organization for Migration.p.130.

³⁸ Hynes P.H. The United States: migration and trafficking in women. A Comparative Study of Women Trafficked in the Migration Process. Patterns, Profiles and Health Consequences of Sexual Exploitation in Five Countries (Indonesia, the Philippines, Thailand, Venezuela and the United States). p.47. of Sexual Exploitation in Five Countries (Indonesia, the Philippines, Thailand, Venezuela and the United States)

³⁹ Доклад ООН в Российской Федерации. URL: <http://www.unrussia.ru/ru/documents>

⁴⁰ Исупова О. Г. Гендер и миграция: уехать или остаться?). [Электронный ресурс]: Электронная версия бюллетеня Население и общество № 423-424 за 2010 год// Демоскоп Weekly. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0423/gender03.php> (дата обращения 15.03.2013).

⁴¹ Малышева... С.5.

⁴² Трудовая миграция в России: медико-социальные и гендерные аспекты. Материалы международной конференции 26-27.10.11 - М: Бюро международной организации в Москве.2012. С.53.

Существуют противоречивые точки зрения на миграцию (националистов - «никого не пускать»), космополитов – «дать всем визы и открыть границы»), и на женщин в контексте миграции (запретить – «пусть дома сидят, детей рожают», поддержать – «успешная и обеспеченная мать даст лучший человеческий капитал детей»). Законодательство предполагает дискриминацию мигрантов не зависимо от пола из-за отсутствия механизмов интегрирования и авторитарных тенденций национализма «исконно русской культуры» в публичной риторике. В России *все* мигранты являются незащищенной группой, а женщины более уязвимой к дискриминации и нарушению прав. Официальная статистика показывает, что в 2006 году в России работало 1014 тыс. внешних трудовых мигрантов, из которых женщины составляли менее 20%. По данным опросов доля женщин более 30%⁴³, и экспертами оценивается в 25-30% (от 6-8% из Таджикистана до 30-35% из Киргизии, превышает половину потока из Украины и Белоруссии⁴⁴). Внутренняя миграция не учитывается.

У мигранток из Средней Азии культурные ценности, образование и тип социализации из-за другого строения общества иной. Киргизская родоплеменная структура влияет на уменьшение статуса и прав женщины в публичной сфере, но имеет нюансы в приватной, где роль женского труда значима. В Таджикистане «патриархальное устройство семейно-сексуальной сферы»⁴⁵, в котором женщина полностью подчинена мужчине и старшим членам семьи⁴⁶. Эти мигранты религиозны, исповедуют ислам, где большими правами обладают мужчины, а следование канонам несет ограничения для женщин. Так становятся ли женщины независимыми во время трудовой миграции или пополняют ряды жертв дискриминации?

Рамка международной гендерной политики ООН подчеркивает, что после разрушения биполярного мира с вовлечением в процесс глобализации женщин стран третьего мира интенсифицируются их эмансипация. Политика в начале постсоветской реальности ориентировалась на поддержку и женщин-мигрантов для интеграции в принимающие общества, и оставшихся дома для облегчения их ситуации⁴⁷. Западная Европа имела отличные от (пост)советских представления о гендерном равенстве и они распространялись на приехавших. Политика на государственном уровне и развитое гражданское общество посредством различных фондов, стимулируют и поддерживают эмансипацию женщин в целом, и мигрантов в частности.

Россия вовлечена в процессы глобализации больше, чем страны-доноры (Таджикистан, Узбекистан, Киргизия и т.п.), а женщина имеет больше прав, ей легче получить материальную независимость, есть доступ к высшему образованию и ресурсам. Законодательство гендерно-слепое⁴⁸, но существуют НКО, которые помогают женщинам. Женщины выступают самостоятельными акторами в принятии решения о миграции, иницируя и организовывая миграцию семьи не только как главы (матери-одиночки). Судьбы трудовых женщин-мигрантов из Средней Азии в Татарстане демонстрируют изменение гендерных ролей в патриархальных обществах (рыночные реформы, бедность и безработица оказались «эффективными эмансипаторами», как и бывшая советская политика). Наряду с мужьями или самостоятельно женщины отправляются на заработки. Женская миграция способствует выравниванию в правах, обнаружены факторы эмансипации: 1) молодой возраст; 2) Брачный статус, приезд одной или с супругом, и

⁴³ Метелёва С.Е. Международная миграция и социально-экономическое развитие России. С. 2

⁴⁴ Малышева... с.7.

⁴⁵ Темкина А.А. Гендерный порядок: постсоветские трансформации (Северный Таджикистан) // Гендер: традиция и современность. Под ред. С.Касымовой, Душанбе. С. 8

⁴⁶ там же. С. 6

⁴⁷ Women and Development. Policy and implementation in Netherlands development cooperation 1985–1996 // Policy and Operations Departments, Ministry of Foreign Affairs, 1998 P. 5-27

⁴⁸ Попкова Л.«Миссия невыполнима»: женские стратегии политического участия // Гендерные отношения в современной России: исследования 1990-х годов: Сборник научных статей/ Под ред. Л.Н. Попковой, И.Н. Тартаковской. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2003, С. 1-4

наличие на месте пребывания родственники мужчин, которые могут выступать субъектом, ограничивающим свободу; 3) величина города, чем он больше, тем шире возможности⁴⁹.

Важно рассмотреть законодательный, экономический и репродуктивный аспекты дискриминации женщин мигрантов в РФ. В законодательстве подразумевается «бесполоый субъект», некоторые законы дискриминируют женщин, а другие мужчин: № 110-ФЗ о внесении изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», когда «введена нулевая допустимая доля иностранных граждан для продавцов в секторе оптовой и розничной торговли вне магазинов»⁵⁰ затронул женщин, т.к. они занимали рабочие места продавцов на рынках, в киосках, на лотках. Не проведено анализа последствий, норма действует, заставляя женщин–мигрантов и их работодателей прибегать к ухищрениям, чтобы занять рабочее место, обходя запрет.

В Концепции миграционной политики нет механизма реализации провозглашенных принципов. В ней не сказано, что прибывают мигранты разного пола. Экономическая дискриминация женщин в оплате ниже мужской. Языковой закон подразумевает сдачу теста на знание русского для работы в сфере обслуживания, торговли и ЖКХ (преимущественно женщины), а для работы на стройке сертификат не нужен (мужчины). Эксперты идентифицируют миграционные потоки «связанные со сферами занятости: домашняя прислуга; специалисты в сфере образования и здравоохранения; индустрия развлечений и секса; самозанятость»⁵¹. При миграции с мужчиной на нее ложится домашняя работа, матери сидят дома, путевок в детский сад для не граждан РФ нет, а старших детей не берут в школу из-за не знания русского языка, приходится работать ночами.

При обсуждении вынужденной и нелегальной миграции выявляется, что женщины чаще попадают в сексуальное рабство, но этот блок вопросов вынесен за скобки статьи. Отметим, что Россия ратифицировала международные документы, связанные с борьбой против торговли людьми, на декларативном уровне значимость темы ясна. Перечислены не все сферы дискриминации, но, не считая неоконсерватизма, в России сложилось современное общество в крупных городах, где есть возможности самореализации.

Практические вопросы для публичных дебатов

Возникают вопросы, которые мы обозначим как резюме:

1. Приезжие женщины трудятся в секторах с низким уровнем зарплаты, так сможет ли женщина «группы риска» стать кормильцем семьи без поддержки социальной инфраструктуры принимающего государства?
2. Отсутствие учета (внутренних) женщин-мигрантов в сложных жизненных обстоятельствах способствует множественной дискриминации (разведенных, одиноких и многодетных матерей, утративших кормильца и т.п.)? Какие программы поддержки им необходимы?
3. Действительно ли мотив миграции замужней женщины не связан с ее желанием независимости и дает ли совместная миграция женщине шанс эмансипации?
4. Можно ли рассматривать работу в сфере ухода, как облегчающую процесс адаптации и интеграции в местное сообщество? Используется она как ресурс для детей и может ли стать «точкой роста» гендерной компоненты интеграционной политики (муниципалитета)?
5. Является ли рост траффинга результатом недостаточного владения «жертвами» информацией? Не следует ли разработать профилактические (проактивные) программы и/ли реабилитационные проекты совместно со странами-донорами?

⁴⁹ Рочева... там же.

⁵⁰ Документ международной конференции «Гендерные аспекты миграционной политики: извлеченные уроки и рекомендации», 21-22 апреля 2011, Водники, С. 1-3

⁵¹ Калабихина... там же.

6. Необходимы ли исследовательские программы, основанные на социальном заказе со стороны государства, для понимания феминизации миграции и процессов ломки гендерных стереотипов в новой среде?
7. Как женщина осваивает новые гендерные роли, какие трудности возникают?
8. Создает ли миграция женщин негативного отношения мужского населения к принимающим странам?
9. Какие трудностями ждут женщин на родине во время и после трудовой миграции?
10. Как НКО способны увеличить эффективность миграционной политики через социально-ориентированные проекты?
11. Будет ли экономический эффект от социальной рекламы образовательных курсов для женщин мигрантов без учета их реалий и потребностей?
12. Как необходимо изменять законодательство для его гендерной чувствительности в решении острых проблемы женщин в России? С чего начинать пересмотр ценностей миграционной политики в России?