

Институт демографии Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики"

 первая полоса содержание номера читальный зал приложения
 обратная связь доска объявлений поиск архив перевод translation

Оглавление

Глазами аналитиков

- Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации
- Миграция пожилых в России (по данным переписи населения 2010 г.)
- К вопросу о масштабах пространственной мобильности в России
- Архив раздела Глазами аналитиков

Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации[1]

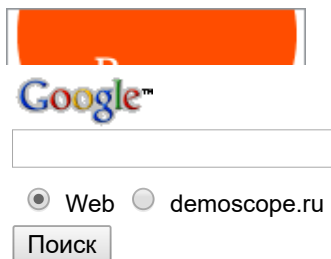
Денисенко М.[2], Чудиновских О.[3] - специально для Демоскопа

Понравилась статья?
 Поделитесь с друзьями:

В Майских указах Президента РФ 2012 г. была поставлена задача по совершенствованию миграционной политики, повышению ее эффективности и предупреждению негативных явлений, связанных с миграцией. В июне 2012 г. Президент РФ утвердил Концепцию государственной миграционной политики до 2025 г.[4] (далее – Концепция), целями которой являются: обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и максимальной защищенности и благополучия ее жителей; стабилизация и увеличение численности постоянного населения страны; содействие обеспечению потребности экономики в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей. В список задач государственной миграционной политики Российской Федерации входит: создание условий и стимулов для переселения в РФ на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; содействие развитию внутренней миграции; содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности; выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом; противодействие незаконной миграции.

Идея разработки концепции не была связана с необходимостью устрожения или либерализация миграционного законодательства. В её основе лежали намерения сделать миграционную политику более гармоничной, путем создания системы современных институтов, регулирующих миграционные процессы. Для этого, в частности, предусматривалось развитие разных сегментов законодательства, ориентированных на различные формы долгосрочной и временной (в первую очередь, трудовой) миграции. Реализация подобных мероприятий способствовала бы формированию в России прозрачной селективной миграционной политики и поставила бы ее в ряд с такими странами, как Канада и Австралия. Именно четкие механизмы отбора тех мигрантов, которые востребованы экономикой и способны к быстрой интеграции, по мнению международных экспертов, делают миграционную политику в этих странах самой эффективной в мире. В разработке Концепции, которая осуществлялась на базе НИУ ВШЭ в 2010-2011 гг., принимали участие представители органов государственной власти, (ФМС РФ, Минздравсоцразвития, Минэкономразвития, Минобрнауки, Минрегионразвития, МИД), ведущие эксперты в области миграции (более 50 человек), представители неправительственных российских организаций (в т.ч. Опора России, РСПП, диаспоры), международных организации (МОМ, МОТ, ОБСЕ, Всемирный банк). Концепция обсуждалась в общественной палате РФ, в Государственной думе и Совете Федераций. Ее положения были озвучены на ряде научно-практических конференций и семинаров, широко представлены в средствах массовой информации.

Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. В ней были определены стратегические цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики до 2025 года. Для их реализации предполагалось создание системы современных институтов, обслуживающих миграционные процессы. В рамках выполнения идей Концепции предполагалось осуществить систему мер, направленных на привлечение (отбор) в страну различных категорий мигрантов, высказавших желание жить и/или работать в России, имеющих востребованные в России профессиональные и культурные качества, обладающих способностями для успешной адаптации и интеграции. В результате институциональных реформ миграционная политика должна была приобрести устойчивый и логически структурированный характер, миграционные статусы - увязаны со сроками и целями пребывания, а также характеристиками мигрантов, а процедуры приобретения этих статусов - стать прозрачными. В результате ожидалось, что миграционные процессы станут более эффективными и управляемыми с точки зрения обеспечения безопасности страны, социально-экономического и демографического развития.



С момента принятия Концепции прошло более 5 лет. Но анализ хода ее реализации показывает, что большая часть обозначенных в ней целей и задач не были достигнуты. В таблице 1 представлены положения Концепции **в области переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства (иммиграции)** и оценка их реализации к началу 2017 года.

Таблица 1 - Реализация положений Концепции в области иммиграции

Положение Концепции в области иммиграции	Реализация
содействие добровольному переселению соотечественников	Да
содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда	Нет
создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов	Нет
стимулирование миграции молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, включая обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших профессию (специальность)	Нет
модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство	Нет
создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство	Нет

Иммиграционные программы, аналогичные по сути тем, которые действуют в США, Канаде, Австралии или Великобритании, так и не были созданы. Остановимся на двух моментах, которые отражают отсутствие заметных реформ на этом направлении миграционной политики.

По-прежнему не была решена проблема миграционных статусов. Практически все внимание законодателей за истекший период было отвлечено на изменение условий и правил временного и краткосрочного пребывания, на создание финансовых и административных механизмов, ограничивающих пребывание иностранцев с временным (в большинстве случаев) статусом в России. Также много внимания было уделено малоэффективным изменениям в законе о Гражданстве. Ключевые вопросы регулирования выдачи видов на жительство, реформы системы разрешений на временное проживание, остались фактически в том же состоянии, в котором они были в момент принятия закона о правовом положении иностранных граждан – почти 15 лет назад.

В Концепции была отражена идея, что создание современной системы управления миграционными процессами в России предполагает модернизацию институтов разрешения на временное проживание (РВП) и видов на жительство, а также изменение места в этой системе процесса натурализации. Институт разрешений на временное проживание действует с 2003 года, и был создан как предварительный статус перед получением вида на жительство, выдаваемый однократно на три года, он давал право уже через год обратиться за видом на жительство. Однако, после принятия в 2003 г. поправок к закону о гражданстве, лица с РВП получили право в упрощенном порядке получать гражданство Российской Федерации, что немедленно привело к «потере интереса» к виду на жительство и утрате этим документов (и статусом) самостоятельной ценности. На лиц с видом на жительство право упрощенного получения гражданства (для отдельных категорий) распространилось только в 2006 г. Упрощенный порядок получения гражданства был фактически единственным стимулом для получения РВП, самостоятельной ценности ни РВП, ни тем более вид на жительство, не имели.

В России сложился беспрецедентный порядок, при котором практически все иностранцы получали гражданство, не задерживаясь в своем статусе проживающих по виду на жительство или РВП. После Указа Президента РФ от 19 октября 2011 г. для получения российского гражданства необходимо предварительно получить вид на жительство, что немедленно вызвало рост обращений за этим статусом и за РВП, как необходимым условием для получения вида на жительство. РВП и вид на жительство теперь должны были получать и многочисленные граждане Казахстана и Киргизии (граждане Беларуси сразу получают вид на жительство), которые по международным соглашениям с Россией (1996 и 1999 гг.) могли приобрести российское гражданство через три месяца после обращения и без условия получить сначала РВП или вид на жительство. Главной проблемой, сопровождающей получение РВП, является квота, в рамках которой выдается большая часть этих документов. Значительная часть соискателей получает РВП без квот (таблица 2). В последние годы доля РВП, выданных в рамках квот, снизилась из-за выдачи без квоты РВП вынужденным мигрантам с Украины.

Таблица 2. Разрешения на временное проживание, 2009-2016 гг.

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
принято решений о выдаче РВП (тыс.)	330,9	382,1	322,5					
оформлено РВП (тыс.)				221,0	220,9	175,2	181,3	242,3
в пределах квоты (тыс.)	112,6	134,8	117,9	97,6	107,0	100,0	104,5	141,7
Доля решений или оформленных РВП в пределах квоты	34%	35%	37%	44%	48%	57%	58%	58%

Включение в квоту никак не связано со сроками и с целями пребывания в Российской Федерации, с профессионально-квалификационными и демографическими характеристиками мигранта. При этом процесс квотирования остается непонятным и непрозрачным. Решения принимаются региональными комиссиями на основании взглядов и предпочтений их участников и очень часто не учитывают объективных обстоятельств и характеристик мигрантов. Из-за этого многочисленными остаются случаи, когда иностранные граждане, проживающие в России длительное время, из-за сложности попадания в квоту не могут получить РВП. Абсурдной представляется ситуация, в которой находятся иностранные учащиеся: на протяжении 4-6 лет учебы они считаются временно пребывающими на территории Российской Федерации со всеми вытекающими отсюда проблемами. Имеют место случаи, когда квота на получение РВП выдается части членов семьи, а другим в ней отказывается, даже если речь идет о родственниках по прямой восходящей или нисходящей линии. Такие случаи реальны и являлись предметом разбирательства на уровне центрального аппарата ГУВМ МВД России.

Подготовка соответствующего законопроекта о модернизации институтов на временное проживание и видов на жительство была внесена в план мероприятий по реализации в 2012-2015 годах (первый этап) Концепции. Законопроект был вынесен на обсуждение в Государственную Думу и на согласование с федеральными органами исполнительной власти, но дальше этой стадии он не пошел. Одной из причин этого является неоправданно настороженное отношение к международной миграции широкой общественности^[5], недооценка рядом экспертов миграции как фактора преодоления ряда демографических и экономических проблем при должной организации управления миграционными процессами. Несовершенство институтов временного проживания и вида на жительство осложняет выработку и реализацию отдельных положений Концепции государственной миграционной политики, относящихся к программам долгосрочной и временной миграции, интеграции мигрантов. Без этого принимаемые решения носят несистемный, иногда - противоречивый характер, в результате чего многие законодательные акты обрастают множеством поправок и дополнений, также не приносящих желаемого эффекта.

Недооценка значения вида на жительство и переоценка роли гражданства в управлении миграционными процессами. В России среди части экспертов, политиков и в общественных кругах распространено ошибочное мнение, что главная цель мигрантов – получение гражданства РФ. Оно было оправдано в 1990-е годы – период вынужденного (в основном) массового переезда в Россию русского и русскоязычного населения из бывших союзных республик. Но, начиная с 2000-х годов, характер миграции изменился, в ней участвуют люди, в меньшей степени связанные с Россией и являющиеся, по сути дела, экономическими мигрантами. Многие из них представляют титульные народы стран прежнего проживания.

В этих условиях разговоры о широком использовании упрощенного предоставления гражданства как основного инструмента миграционной политики приводят к тому, что взаимосвязь между получением гражданства и интеграцией игнорируется. Нужно заметить, что для мигрантов в принимающих их странах Запаदा желаемым миграционным статусом является вид на постоянное или долгосрочное жительство, который дает иностранцам все основные права и открывает путь к получению гражданства, если законопослушные иностранные граждане этого пожелают. И предоставление гражданства воспринимается, например, в США или Германии как итог растянутого во времени (причем – достаточно длительного) процесса интеграции. В отличие от реформы системы РВП и видов на жительство, процесс законотворчества активно шел в сфере приобретения российского гражданства. Целый ряд поправок, согласно которым в упрощенном порядке российское гражданство предоставляется носителям русского языка, предпринимателям и инвесторам, а также выпускникам российских вузов, как показывают статистические данные, оказался малоэффективным. Из всех соискателей около четверти не проходят тестирования.

Ряд новшеств, хотя и был сделан в соответствии с Концепцией, привел или к противоположным, или к нулевым результатам. Они или усложняют процесс получения гражданства, как в случае со студентами (которым теперь нужно отработать три года, чтобы получить право обратиться за гражданством), или не отражают спрос со стороны потенциальных соискателей из среды предпринимателей. Заявлений о получении гражданства практически нет, отчасти потому, что пороговые значения инвестиций и пр. оказались чрезвычайно высокими, но в большей степени из-за того, что реальным инвесторам из западных стран, вероятно, не нужно российское гражданство, а более желательным было бы упрощенное получение вида на жительство.

Одним из оснований для иного по сравнению с «западным» отношения к виду на жительство в России является то, что этот статус не уравнивает в правах иммигрантов и коренных жителей. В российских условиях иностранцы, даже имеющие вид на жительство, сталкиваются с большим количеством проблем и обременений, как институциональных, так и экономических и бытовых, что буквально подталкивает их к решению скорейшего получения российского гражданства. Неудобство быть иностранцем, а не просто желание стать частью российского народа, является основным драйвером почти всеобщего намерения иммигрантов получить гражданство Российской Федерации. По этой причине, а также из-за сложности получения РВП, часть мигрантов стараются получить гражданство РФ в упрощенном порядке еще до переезда через загранучреждения России. Следует отметить, что многим мигрантам российское гражданство не нужно по разным причинам. Для осуществления полноценной трудовой и предпринимательской деятельности им достаточно получить вид на жительство.

Основная часть мигрантов в текущий период стремится получить гражданство через Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее - Госпрограмма), поскольку только эта программа имеет относительно понятные правила допуска иностранцев в Россию для проживания и ускоренного получения гражданства. И её ценность возрастает в условиях отсутствия других понятных иммиграционных программ, например, для учебных мигрантов, для мигрантов, обладающих нужными России квалификационными характеристиками или человеческим капиталом.

В Концепции отмечалась необходимость развития Госпрограммы содействия переселению соотечественников, остающейся пока единственной иммиграционной программой с относительно понятными правилами.

Несмотря на растущие показатели Госпрограммы (таблица 3) не следует забывать об истинных двигателях этого роста. В последние два года основным источником её пополнения стали вынужденные мигранты с Украины. Вполне логично предположить, что если обстановка на их родине успокоится, поток не только уменьшится, но может возникнуть и возвратное движение из России. Судя по имеющейся информации, в настоящее время Программа не выполняет ни гуманитарной, ни экономической функций, этническая компонента часто является вторичной, а экономические критерии применяются весьма узко. По-прежнему, основная привлекательность Госпрограммы - упрощение приобретения российского гражданства.

Таблица 3. Основные показатели участия в Госпрограмме содействия добровольному переселению соотечественников в Россию, тыс. человек

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Поставлены на учет										
Участников программы	0,291	4,1	3,5	5,5	17,1	31,5	16,9	52,4	89,9	73,0
Членов семьи участников	0,402	4,7	4	5,4	12,4	25,4	17,8	53,9	93,3	73,6
Всего	0,693	8,9	7,5	10,8	29,5	56,9	34,7	106,3	183,1	146,6
Численность состоящих на учете на конец года										
Участников программы	0,289	4,1	7,5	12,9	30,7	61,8	78,2	130,2	218,4	289,8
Членов семьи участников	0,401	4,7	8,7	14,1	26,8	51,9	69,4	122,9	214,4	286,2
Всего	0,69	8,8	16,2	27	57,5	113,8	147,6	253,2	432,8	576,0

Нужно отметить, что и сама Госпрограмма и сейчас не вполне «удобна» (в смысле её условий), участие в ней по-прежнему сопряжено с рядом ограничений, с которыми сталкивается соискатель и члены его семьи. Начавшись преимущественно как программа собирания русского мира и ориентированная на репатриацию в Россию соотечественников, со временем Госпрограмма все в большей степени приобретает экономический характер. Одним из условий соответствия понятию «соотечественник» является обладание квалификацией и опытом работы, и в последние годы этот критерий приобретает все более выраженное значение [6]. В настоящее время она стала, по сути, гибридом программ репатриации и экономической миграции. Это создает внутреннее противоречие и, с одной стороны, не позволяет русскоязычным и близким к российской культуре жителям других стран переехать в Россию в рамках Госпрограммы, если у них нет нужной профессии (или они не вписываются в желаемые возрастные рамки). А с другой стороны, экономические мигранты, которые могли бы само обеспечить свой переезд при наличии других каналов миграции, вынуждены поневоле протискиваться в узкие рамки Госпрограммы. Государство несет значительные расходы на выполнение своих обязательств по обслуживанию Госпрограммы, что косвенно подтверждает необходимость разделения её функций. В Госпрограмме должна остаться только репатриационная составляющая, а регулирование экономической миграции – с учетом процессов, возраста и пр., надо оставить другим программам, которые давно было необходимо разработать.

Положительным можно считать опыт реализации мер политики в отношении вынужденных мигрантов. Когда Концепция создавалась, никто не мог представить, что через два года Россия снова станет принимать массовые потоки беженцев, да еще с Украины. В ответ на новые вызовы был предпринят ряд важных шагов. Эти меры позволили более оперативно решать проблемы мигрантов, прибывших, начиная с 2014 года, из Юго-Восточных регионов Украины: были сокращены сроки рассмотрения заявлений о получении временного убежища, предоставлена возможность участвовать в Госпрограмме содействия переселению соотечественников и пр.[7] Тем, кто не стал обращаться за временем убежищем, были сделаны определенные послабления в отношении сроков пребывания и миграционного учета. Для граждан Украины были временно отменены квоты на РВП.

Значительные изменения с момента принятия Концепции произошли в отношении регулирования трудовой миграции. Однако они имели неоднозначный характер и не всегда коррелировали с задачами Концепции. В таблице 4 представлены положения Концепции **в области трудовой миграции в Российскую Федерацию и степень их реализации к началу 2017 года.**

Таблица 4. Реализация положений Концепции в области трудовой миграции

Положения Концепции в области трудовой миграции	Реализация
создание эффективных механизмов оценки потребности в ИРС	Нет
совершенствование механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения ИРС	Частично да (патенты)
создание дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора	Нет
Создание программ привлечения в страну квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда	Нет
совершенствование механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов	Да
Создание программ организованного привлечения иностранных работников; программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов	Нет
упрощение порядка привлечения иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке представительств иностранных юридических лиц	Частично

Механизмы оценки потребности в рабочей силе в целом, и в иностранной рабочей силе, в частности, с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда, так и не были выработаны. Хотя примеры таких механизмов из опыта других стран хорошо известны. Во многом это связано с недостаточной изученностью рынка труда и отсутствием прогноза спроса на рабочую силу по профессиям и квалификациям. Во многом этим объясняется тот факт, что за 2012-2016 гг. ничего не было сделано в области создания дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда. Имевшие место в отдельных регионах попытки запрета иностранцам выполнять работу по отдельным профессиям не имеют под собой экономического обоснования.

Перечни востребованных специальностей в том понимании, в каком они существуют в странах, пользующихся этим инструментом миграционной политики, по-прежнему отсутствуют, программы организационного набора работников не высокой квалификации не действуют, сроки контрактов для большинства мигрантов ограничены 1-1,5 годами, программ миграции по отдельным профессиям нет, талантливая иностранная молодежь остается без должного внимания. Перечни профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан, формирующих контингент «квалифицированных специалистов», которые утверждает Минтруд, с одной стороны, нуждаются в более глубоком обосновании с учетом ожидаемых изменений на рынке труда. С другой стороны, они должны давать реальные преференции тем иностранным работникам, которые относятся к этой категории, и снимать все ограничения по их найму на продолжительный срок (минимум до 3-х лет) для работодателей. Вообще категория «квалифицированный специалист» должна слиться с категорией «высококвалифицированный специалист».

Программа привлечения высококвалифицированных специалистов была введена еще в 2010 году, но и она, используя только финансовые критерии, является скорее программой привлечения высокооплачиваемых, а не высококвалифицированных в традиционном понимании работников. «Высокооплачиваемый» и «высококвалифицированный» в российских условиях – это не одно и то же. Несмотря на то, что в 2014 году финансовые условия для категории высококвалифицированных специалистов были изменены –

создана более гибкая и дифференцированная шкала для отдельных подкатегорий ВКС, осуществлен переход от условия ежегодного заработка к ежемесячному, все это не решает проблемы в целом. Наем ВКС в отдельных «инновационных» проектах, ради которых в основном эта дифференциация была создана, – мизерный. Например, в 2016 году из более чем 25 тысяч оформленных разрешений на работу для ВКС только 2 были оформлены для работы в Сколково, 38 – в проекте «Свободный порт Владивосток», медицинский кластер и территории опережающего развития, несмотря на звучные названия, не привлекли ни одного высококвалифицированного специалиста из-за рубежа.

Отметим, что попытка сделать привлечение ВКС каналом долгосрочной миграции, разрешение самим работникам и членам их семей получать вид на жительство, оказались фактически неэффективными. За весь период с 2010 года за такими видами на жительство обратились единицы, тогда как количество ВКС достигало в отдельные годы нескольких десятков тысяч.

Расширение сферы использования патентов с начала 2015 года – замена прежнего порядка осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, прибывшими на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы (на основании разрешений на работу), более либеральным порядком осуществления трудовой деятельности на основании патента – изменила всю систему регулирования трудовой миграции в России и ее количественные параметры. Распространение системы патентов на работу у юридических лиц упрощает организацию трудовой деятельности сотням тысяч мигрантов из безвизовых стран. Однако, патент на фоне заявлений о больших сборах по итогам соответствующих платежей стал выглядеть как мера фискальной, а не миграционной политики, по сути став своеобразной платой за право трудиться в России. При этом остаются непонятными механизмы такой задачи Концепции, как «стимулирование притока в Россию, прежде всего профессиональных, образованных специалистов, знающих русский язык, близких к нашей культуре»^[8]. Можно отметить, что акцент на фискальной стороне современной системы патентов отражает понимание руководителями некоторых регионов экономической пользы от трудовой миграции. По заявлениям представителей Правительства Москвы, за несколько месяцев 2016 года поступления за патенты превысили суммы налоговых сборов от нефтяных компаний, зарегистрированных в Москве. Сохранение и усиление выталкивающих факторов в основных странах происхождения мигрантов, отсутствие (пока) альтернативы применения их труда в других странах, позволяет российским политикам и представителям власти не проводить реформ в сфере регулирования трудовой миграции, полагая, что так или иначе свой дивиденд они получают. Отсутствие понимания того, что мигранты – это ресурс, за который надо конкурировать, может привести к закреплению отставания миграционной политики РФ в части наличия современных механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Система патентов для привлечения иностранных работников к трудовой деятельности в дальнейшем может развиваться. Но ее развитие должно быть согласовано с планами модернизации всех действующих механизмов регулирования трудовой миграции. Вместе с тем, патенты, в силу оперативности их получения, могут быть эффективным каналом для краткосрочной (до 6 или до 9 месяцев), в том числе сезонной и каникулярной миграции из стран с безвизовым режимом пересечения границы, а, возможно, и для граждан ряда других стран. В то же время система привлечения мигрантов на основе организованного набора по разрешениям на работу может быть направлена на привлечение тех иностранных работников невысокой квалификации, трудовые контракты с которыми предполагается заключить на более длительный срок, например, от 6 месяцев до 1 года и более.

В рамках закона сроки заключения трудового договора остаются довольно короткими, что не стимулирует работника к повышению квалификации и не способствует развитию человеческого капитала работников (кроме того – привносит ненужную суету и ротацию в систему набора кадров). Сроки заключения трудовых контрактов для мигрантов должны быть увеличены, что отмечалось и в Концепции. Одновременно, необходимо расширять каналы с эффективными системами миграционного отбора квалифицированных специалистов, востребованных экономикой. Такая практика должна быть основана на всестороннем изучении отечественного рынка труда и определении общей потребности в рабочей силе, как на общенациональном, так и на локальном уровне.

Среди причин, препятствовавших реализации положения Концепции, помимо недостаточной изученности, следует назвать противоречия в ведомственных интересах и, фактически, межведомственную несогласованность в сфере регулирования миграции. Фактически разработкой планов мероприятий и их реализацией занималось ФМС России, далекая от проблем экономики и рынка труда. Передача функций ФМС в МВД еще больше увеличила эту дистанцию. В то же время Минтруд и, в определенной степени, Минэкономразвития, фактически самоустранились от решения вопросов, связанных с привлечением и использованием иностранной рабочей силы, либо вели деятельность, направленную лишь на сохранение своих контролирующих, и, по сути, посреднических функций. Так, например, на протяжении многих лет Минтруд отставал от необходимости сохранения квот на разрешения на работу, при этом никак не подтверждая эффективность данного механизма ни для защиты национального рынка труда, ни для обеспечения

потребностей в иностранной рабочей силе. В последнее время регулярно встает вопрос о распределении функций управления в сфере миграции между разными ведомствами, в частности – о передаче управления трудовой миграцией Минтруду. Хочется надеяться, что грядущие реформы пойдут во благо, а не наоборот.

В таблице 5 представлены главные положения Концепции в области **учебной миграции и академической мобильности** и степень их реализации к началу 2017 года. Эти положения были реализованы практически полностью в течение первых двух лет после принятия Концепции, что во многом объясняется успешным сотрудничеством ФМС России с Минобразования и НИУ ВШЭ. Не до конца реализовано положение о предоставлении иностранным гражданам - выпускникам российских вузов работать по полученной специальности. Это объясняется, как уже отмечалось выше, тем, что учащиеся имеют статус временно находящихся в России, и не обладают разрешением на временное проживание или видом на жительство. Хотя предполагалось, что в результате модернизации институтов разрешения на временное пребывание и вида на жительство студенты станут получать РВП в ходе обучения. Против предоставления РВП студентам выступали некоторые ведомства, в частности, ФМС России.

Таблица 5. Реализация положений Концепции в области учебной миграции и академической мобильности

Положения Концепции в области учебной и академической мобильности	Реализация
увеличение контингента студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан	Да
содействие мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работой в образовательных учреждениях и научных организациях	Да
предоставление иностранным студентам права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам	Да
предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения	Частично

Положения в области в области содействия адаптации и интеграции мигрантов в значительной степени остаются нереализованными. Сложно говорить о программах интеграции в условиях, когда значительная часть постоянных мигрантов получает российское гражданство в упрощенном порядке и сразу теряет какие-либо стимулы к интеграции, отсутствуют масштабные иммиграционные программы, а вид на жительство является долговременным документом для небольшого круга мигрантов, часть из которых проживает в России много лет. С 1 января 2015 год устанавливался порядок, согласно которому иностранные граждане, получившие разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент (за исключением высококвалифицированных специалистов), подтверждают владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации. Кроме того, в Законе предусматривается необходимость представления документа, подтверждающего владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, теми иностранными гражданами, которым вид на жительство или разрешение на работу были выданы до 1 января 2015 г. и которые подают заявления о продлении срока их действия.

Однако, положение о введении экзамена не строго соответствует положению Концепции о «создании условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов». «Экзамен» и «создание условий для обучения» - разные по содержанию деятельности понятия.

Само тестирование вызывает большое количество нареканий. Они касаются как процедуры проведения, так и содержания экзаменационной программы. Вызывает вопросы ограниченный перечень вузов, монополизировавших право проводить тестирование по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, а также отсутствие единой системы образовательных стандартов по русскому языку для отдельных категорий мигрантов (краткосрочных, долгосрочных, получающих вид на жительство и гражданство). Самый главный вопрос заключается в том, в какой степени следует сдавать экзамен трудовым мигрантам, не работающим и живущим вне контактов с населением Российской Федерации.

Положения Концепции **в области предотвращения незаконной миграции**. За 2012-2015 гг. это направление Концепции реализовывалось наиболее активно ФМС России в

сотрудничестве с другими силовыми ведомствами. В общей сложности за указанный период было принято более 50 законодательных актов в области миграции, из них половина нацелена на борьбу с преступлениями в области миграции. Среди них особо стоит выделить следующие законодательные инициативы:

- лицам, не имеющим разрешений на работу или патентов, или иных законных оснований, с 2013 г. разрешено пребывать в России в сумме 180 дней в течение года (по 90 дней в течение каждого полугодия);
- с января 2013 г. иностранцам, имевшим административные правонарушения (неуплата налогов, нарушение правил дорожного движения, непогашение расходов на выдворение, главное - за превышение сроков пребывания) может быть запрещен въезд в Россию на срок от трех до десяти лет, в зависимости от степени тяжести проступка.

Вместе с тем, возможные последствия строгости наказаний за административные правонарушения не были оценены должным образом. К середине 2016 г. въезд был закрыт для более 2 млн. бывших мигрантов, преимущественно из двух основных миграционных партнеров России – Узбекистана и Таджикистана. Очевидно, что это была наиболее адаптированная и квалифицированная часть трудовых мигрантов из этих стран, так как нарушение сроков пребывания связано с наличием работы. Кроме того, столь значительная величина составляет почти 15% мужского населения в трудоспособных возрастах в этих двух странах. Эта мера негативно сказалась на численности трудовых мигрантов (численность законных работников из Узбекистана и Таджикистана с 2014 по 2016 год сократилась более, чем на треть) и, вероятно, на их профессионально-квалификационных характеристиках.

Выводы

Основные положения Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года остаются нереализованными. В первую очередь это относится к ее направлениям в области создания условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию и области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой. Сложившееся положение дел можно объяснить следующими причинами:

- Мероприятия по реализации Концепции с самого начала стали носить точечный и технический характер. Они не сопровождались системными изменениями в институтах, регулирующих миграционные процессы, как это было заложено в Концепции, а следовательно, их эффективность была весьма ограничена.
- Реализация системного подхода в управлении миграцией требует согласованных действий со стороны всех заинтересованных органов государственной власти. Однако, из-за узковедомственных интересов, единства по большому кругу вопросов не наблюдалось. Наибольшие успехи были достигнуты как раз по тем направлениям, намеченным Концепцией, где межведомственные разрывы были преодолены: образовательная миграция и академическая мобильность – ФМС России, Минобразования и НИУ ВШЭ, противодействие незаконной миграции - ФМС России, МВД России и ФСБ России.
- В ряде случаев, как например, с трудовой миграцией, адаптацией и интеграцией мигрантов, ФМС России вынуждена была решать в том числе вопросы, не относящиеся к кругу ее компетенций. К сожалению, другие ведомства, имеющие прямое отношение к названным направлениям, фактически устранились от участия в мероприятиях по реализации положений Концепции.
- Следует отметить, что значительная часть общества воспринимает миграционные процессы исключительно в негативном свете, а многие политики и эксперты при трактовке мер миграционной политики опираются на свой личный опыт и руководствуются не стратегическим видением проблемы, а ситуационными реакциями. Многие изначально воспринимали Концепцию государственной миграционной политики на период до 2025 года как излишне либеральную, что совершенно не соответствует содержанию документа.
- Не следует исключать, что противодействие прозрачности и институциональным изменениям связаны с коррупционными и лоббистскими интересами ряда чиновников и работодателей, тесно связанных с миграционными процессами.
- Несомненно, недостаточная изученность и отсутствие прогнозов рынка труда, роли мигрантов в экономике страны также сказалась на ходе реализации положений Концепции. Исследования тормозит узкая статистическая база. В стране фактически отсутствует система государственного статистического наблюдения за миграционными процессами в форме регулярных выборочных обследований или блока вопросов в уже действующих обследованиях. Административные источники данных медленно совершенствуются и не всегда открыты. Доступная отчетность управления по вопросам миграции МВД России имеет объективные ограничения для применения. Это административные данные, не являющиеся результатом анализа миграционной ситуации, факторов и последствий миграции.
- Отдельная причина – недостатки в подготовке кадров. Как таковых специалистов по вопросам миграции (а точнее - администрирования этого процесса) в нашей стране никто не готовит. Как показывает практика, курсов повышения квалификации

недостаточно для подготовки руководителей среднего и высшего звена управленцев в области миграции. Несмотря на проведение курсов повышения квалификации отдельных программ (РАНХиГС, Университет управления и др.), в России нет стандартной образовательной программы для работников органов миграции. Сроки реализации Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года еще не вышли, а сегодня речь заходит о её ревизии и, по сути дела, разработке новой Концепции. Те предложения, которые выдвигаются рядом экспертных групп в настоящее время, во многом повторяют или развивают положения Концепции 2012 года. В этом смысле скорее имеет смысл говорить об уточнении или ревизии этой Концепции с учетом произошедших изменений в законодательстве, экономике, демографии страны, в международной ситуации, а также с учетом тех причин, которые тормозили реализацию ее положений.

[1] Материал подготовлен в рамках проекта Фонда фундаментальных исследований НИУ ВШЭ ТЗ-107

[2] Денисенко Михаил Борисович – Заместитель директора Института демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

[3] Чудиновских Ольга Сергеевна - и.о. Заведующей лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

[4] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.

[5] Подогреваемое средствами массовой информации и разными опросами населения с «наводящими» вопросами, предвосхищающими «нужный» ответ.

[6] В частности, в одной из региональных программ, принятых в 2016 году, говорится, что «Разработка и реализация программы определяются актуальностью проблемы привлечения дополнительных трудовых ресурсов в экономику Алтайского края с целью удовлетворения потребности в квалифицированных кадрах, необходимостью решения демографической проблемы». При явном экономическом смысле поставленной задачи в тексте программы подчеркивается, что сфера её действия – социальная. Имеет место логическое противоречие – декларируется собирательство «Русского мира» по этническому и «лингво-цивилизационному» критерию, и в то же время предпринимаются попытки использовать экономические фильтры, т.е. отбирать участников программы на основании востребованных в регионе профессий. Некоторые регионы рассматривают иностранных студентов как потенциал для участия в Госпрограмме, но при условии, что они соответствуют определению «соотечественник», установленным законом (см. Методические рекомендации по привлечению в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, иностранных студентов, обучающихся в учреждениях высшего профессионального и среднего специального образования Саратовской области. 2015)

[7] Всего в целях организации приема граждан Украины были приняты 52 нормативных и распорядительных актов различной юридической силы. См.: Федеральная миграционная служба. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год. Москва, 2016. С. 14.

[8] Послание Президента РФ Федеральному собранию, декабрь 2013 г.



Версия для печати



Свидетельство о регистрации
СМИ
Эл № ФС77-54569 от
21.03.2013 г.
demoscope@demoscope.ru
© Демоскоп Weekly
ISSN 1726-2887

Демоскоп Weekly издается при поддержке:

Фонда ООН по народонаселению (UNFPA) - www.unfpa.org (2001-2014)

Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров - www.macfound.ru (2004-2012)

Фонда некоммерческих программ "Династия" - www.dynastyfdn.com (с 2008)

Российского гуманитарного научного фонда - www.rfh.ru (2004-2007)

Национального института демографических исследований (INED) - www.ined.fr (2004-2012)

ЮНЕСКО - portal.unesco.org (2001), Бюро ЮНЕСКО в Москве - www.unesco.ru (2005)



Вклад «Замороженный процент»

Сохранение процентов

при досрочном расторжении вклада



Банк СОЮЗ (АО). Лицензия ЦБ РФ № 2307