

УДК 338.45:005.5

ГЛУШКОВА В. Г.,
ХОРЕВА О. Б.GLUSHKOVA V. G.,
HOREVA O. B.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

REGIONAL FEATURES OF MIGRATION POLICY REALIZATION IN RUSSIA

Аннотация: в статье освещаются проблемы региональной миграционной политики, которые особенно актуальны для современной России. Авторы рассматривают основные направления и механизмы регулирования миграционных процессов на региональном уровне, формулируют выводы о влиянии миграции на эффективность социально-экономического развития регионов России.

Ключевые слова: миграция; миграционная политика; трудовая миграция; региональная программа миграционной политики.

В Российской Федерации миграционная политика на федеральном и региональном уровнях реализуется Федеральной миграционной службой (ФМС России). Для осуществления функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции в субъектах РФ созданы территориальные органы ФМС России.

К основным стратегическим документам в области миграционной политики России относятся:

- Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р¹;

- Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 09.10.2007 №1351)².

В Концепции регулирования миграционных процессов в РФ (2003 г.) поставлены следующие цели миграционной политики в России:

- обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития

Abstract: the authors focus on the problems of the regional migration policy which are especially topical for modern Russia, show the influence of migration on the efficiency of social and economic development of regions of Russia. In the article the basic directions and mechanisms of the regulation of migration processes at the regional level are considered.

Key words: migration; migration policy; labor migration; the regional program of migration policy.

страны, национальной безопасности Российской Федерации;

- удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах;

- рациональное размещение населения на территории страны;

- использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Согласно Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г. главной задачей демографической политики в области миграции является «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции».

В настоящее время обсуждается проект новой концепции миграционной политики РФ.

Основными направлениями деятельности ФМС России в сфере миграции являются:

- реализация законодательства в области въезда в Россию и выезда из России иностран-

¹ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ных граждан и лиц без гражданства, пребывания и проживания иностранных граждан в России, приобретения или изменение гражданства;

- регулирование процессов внешней трудовой миграции;

- иммиграционный контроль и противодействие незаконной миграции;

- содействие добровольному переселению соотечественников из-за рубежа;

- контроль трудовой иммиграции, борьба с нелегальной миграцией;

- реализация законодательства в области вынужденной миграции: внутривременные лица, вынужденные переселенцы, беженцы и лица, ищущие убежища;

- совершенствование миграционного законодательства;

- международное сотрудничество Российской Федерации с другими странами и международными организациями в сфере миграции;

- содействие адаптации и интеграции мигрантов в местах вселения и др.

В этой связи основные задачи территориального органа ФМС России³:

- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных

органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Для реализации миграционной политики в регионах Северного Кавказа создано Межрегиональное управление ФМС России в Северо-Кавказском федеральном округе⁴.

Одной из задач ФМС России по реализации миграционной политики РФ является совершенствование миграционного законодательства. Законодательно-нормативное регулирование миграционных процессов в России осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на то, что региональное законодательство должно быть направлено в целом на достижение результатов, провозглашенных на федеральном уровне, в то же время оно должно решать и специфические региональные миграционные проблемы. К примеру, вопросы прав мигрантов на получение поддержки в период адаптации и интеграции на новом месте жительства могут регулироваться региональной властью. Также на региональном уровне может осуществляться конкретизация некоторых норм федерального и международного законодательства, имеющих непрямое действие.

Некоторые регионы Российской Федерации, например город Москва, имеют разработанные и утвержденные на региональном уровне Программы миграционной политики. Миграционная политика в г. Москве осуществлялась в рамках Московской городской миграционной программы на 2005–2007 гг., утвержденной постановлением Правительства Москвы

³ См.: Официальный сайт ФМС России: Положение о территориальных органах ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/apparatus> (дата обращения: 10.02.2012).

⁴ См.: Официальный сайт Межрегионального управления (МРУ) ФМС России по СКФО. URL: <http://www.fmsskfo.ru> (дата обращения: 15.01.2012).

от 28.06.2005 № 491-ПП⁵. Позднее было принято постановление Правительства Москвы от 21.08.2007 № 711-ПП «О Московской городской целевой миграционной программе на 2008–2010 годы»⁶ (с изм. на 22.07.2008). Основная цель миграционной политики г. Москвы — создание эффективной комплексной системы обеспечения города квалифицированными трудовыми ресурсами, поддержание баланса рынка труда и оптимизация миграционных процессов.

Ежегодно начиная с 2003 г. в России осуществляется утверждение квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, а также ее распределение по субъектам РФ в целях осуществления трудовой деятельности.

С 1 июля 2010 г. введено в оборот такое понятие, как «высококвалифицированный специалист» (ВКС), в качестве которого признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки и достижения в конкретной сфере, при условии получения заработной платы (вознаграждения) за трудовую деятельность в Российской Федерации⁷:

- не менее одного миллиона рублей из расчета за год (365 календарных дней) — для ВКС, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской деятельностью имеющими государственную аккредитацию учебными и научными государственными учреждениями;

- без учета требований к размеру заработной платы — для иностранных граждан, участвующих в реализации проекта «Сколково»;

- не менее двух миллионов рублей из расчета за год — для иных иностранных граждан.

В 2010 году в ФМС России было создано Управление содействия интеграции для «обеспечения участия ФМС России в содействии интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре, обычаям, традициям, жизненному укладу

россиян, а также формированию и развитию терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов»⁸.

В 2006 году была утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637⁹ с изменениями от 10.03.2009, 30.06.2009, 12.01.2010). Целями этой Программы являются:

- организация процесса добровольного переселения в РФ соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов;
- компенсация убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в РФ.

Государственная программа реализуется поэтапно в период с 2006 по 2012 гг. согласно плану мероприятий.

На первом этапе (2006 г.) было предусмотрено:

- принятие нормативных правовых актов, необходимых для организации добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию в рамках Государственной программы;
- создание системы управления Государственной программой;

- оценка субъектами Российской Федерации потребности в трудовых ресурсах, готовности имеющейся инфраструктуры к приему переселенцев, в том числе в части, касающейся предоставления базовых социальных услуг (образовательных, медицинских), а также жилья;

- разработка и согласование в установленном порядке проектов региональных программ переселения и их утверждение;

- разработка и осуществление мероприятий по информационной поддержке Государственной программы на территории Российской Федерации и за ее пределами;

⁵ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Официальный сайт ФМС России: Памятка для работодателей. URL: <http://www.fms.gov.ru/documents/workinstr> (дата обращения: 15.01.2012).

⁸ См.: Положение об Управлении содействия интеграции // Официальный сайт ФМС России. URL:

<http://www.fms.gov.ru/about/structure/management/integr/details/42446> (дата обращения: 12.02.2012).

⁹ См.: Россотрудничество // Официальный сайт Федерального агентства по делам содружества независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. URL: <http://rs-gov.ru/node/8307> (дата обращения: 12.02.2012).

- постоянное осуществление мониторинга миграционного потенциала, анализ состава участников Государственной программы, мотивов участия, а также при необходимости корректировка условий участия в Государственной программе.

На втором этапе (2007–2008 гг.) планировалось:

- добровольное переселение участников Государственной программы и членов их семей в Российскую Федерацию в рамках региональных программ переселения;
- анализ результатов реализации региональных программ переселения;
- определение проектов региональных программ переселения для дальнейшей реализации Государственной программы.

Третий этап (2009–2012 гг.):

- реализация региональных программ переселения и оценка их результативности, а также при необходимости проведение дополнительных мероприятий;
- определение проектов региональных программ переселения для дальнейшей реализации Государственной программы;
- анализ результатов, полученных в ходе реализации Государственной программы.

Категории территорий вселения¹⁰:

«А» (стратегически важные для России приграничные территории, характеризующиеся сокращением численности населения);

«Б» (территории реализации крупных инвестиционных проектов, требующих массового привлечения переселенцев в связи с отсутствием соответствующего предложения рабочей силы на территориальном рынке труда);

«В» (территории с устойчивым социально-экономическим развитием, на которых в течение последних трех и более лет наблюдаются сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток).

Участникам Государственной программы выплачиваются средства из федерального бюджета:

- единовременное пособие на обустройство (выплачивается участникам Госпрограммы и членам их семей, переселившихся на территории вселения субъектов РФ, относящихся к категории вселения «А» и «Б»);

- ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности не более чем на 6 месяцев в размере не более 50% от прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ (выплачивается участникам Госпрограммы, переселившимся на территории, относящиеся к категории «А»);

- компенсации транспортных расходов и расходов на уплату государственной пошлины (выплачивается участникам Госпрограммы, переселившимся на территории категории вселения «А», «Б» и «В»).

Первоначально Государственная программа реализовалась в 12 регионах России: Амурской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Липецкой, Новосибирской, Тверской и Тюменской областях, а также Красноярском, Приморском и Хабаровском краях.

Согласно Указу Президента РФ от 12.01.2010 № 60 «О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и в план мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637» и постановлению Правительства РФ от 15.07.2010 № 528 было расширено число регионов – участников Госпрограммы переселения: также к участию в Госпрограмме допущены соотечественники, легально проживающие в России.

В апреле 2011 г. был принят Федеральный закон № 77-ФЗ, согласно которому снижалась налоговая ставка для переселенцев с 30 до 13% в первые 6 месяцев пребывания в России, а также переселенцы освобождались от уплаты госпошлины за регистрацию по месту жительства.

В 2010 году добровольное переселение соотечественников в рамках и на условиях Государственной программы стало возможным уже в 30 субъектах Российской Федерации. Число участников Государственной программы в 2011 г. уже достигло 37 (см. табл. 1).

¹⁰ См.: Основы миграционной политики: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. И. Н. Барцица, В. К. Егорова, К. О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. М., 2010. 288 с.

ных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с законодательством РФ на основании решений органов государственной власти субъектов РФ, имеют право на предоставление за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение жилых помещений.

Эффективное управление миграционными процессами в интересах устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, обеспечения ее национальной безопасности, прав и свобод человека и гражданина, на наш взгляд, должно стать одним из основных приоритетов внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Важным направлением современной миграционной политики в РФ должна стать оптимизация внутренних трудовых миграционных потоков. После распада СССР произошло

резкое сокращение объема внутренней миграции населения. Это связано с невысокими доходами основной части населения, неразвитостью рынка жилья и высокой стоимостью транспортных перевозок. Эта тенденция продолжается в большинстве регионов России по настоящее время. Существуют определенные закономерности в увеличении территориальной мобильности населения по мере модернизации общества и роста уровня социально-экономического развития страны (региона). Между тем для современных экономически развитых стран характерны рост миграционной активности населения в целом, появление новых форм миграции. Учитывая динамичный характер и современные перспективные планы социально-экономического развития ряда регионов России, уже в ближайшие годы во многих субъектах федерации возникнет потребность в высокой трудовой и миграционной мобильности населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основы миграционной политики : учебно-методическое пособие / под общ. ред. И. Н. Барцица, В. К. Егорова, К. О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. – М., 2010. – 288 с.