

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*К.О. РОМОДАНОВСКИЙ,
В.И. МУКОМЕЛЬ*

Регулирование миграционных процессов: проблемы перехода от реактивной к системной политике

В статье рассматриваются вызовы, достижения и нерешенные проблемы миграционной политики. Противоречия и пробелы в миграционной политике невозможно решить без ее систематизации, предполагающей взаимоувязанные и непротиворечивые решения, исходящие из адекватной оценки грядущих вызовов, мониторинга ситуации и корректировки мер регулирования. Важную роль приобретает использование более тонких инструментов, ориентированных на точечное воздействие применительно к конкретным потокам и контингентам мигрантов. Специальное внимание уделяется учету и согласованию интересов посылающих и принимающих стран в рамках Евразийского Экономического Союза.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовая миграция, рынок труда, незаконная миграция, квотирование, адаптация, интеграция, гражданство, ЕАЭС.

Миграция является неотъемлемой составной частью процесса глобализации, одной из основных сил, определяющих ландшафт XXI века. Готовность к вызовам, которые она продуцирует, становится важным элементом стратегии социально-экономических и политических преобразований, особенно в России, в жизни которой миграции традиционно играют большую роль.

Проблемы, связанные с миграцией, признаются международным сообществом одними из наиболее острых и значимых для социальной, политической стабильности, экономического, демографического развития как стран приема, так и стран исхода мигрантов. Именно поэтому рассматривать вопросы миграции и ее регулирования в Российской Федерации следует прагматически и системно, прежде всего во взаимосвязи с экономической и демографической ситуацией, особенностями социальных, межнациональных отношений в стране и ее отдельных регионах.

Миграционная политика России в последние годы претерпела серьезные изменения. Внесены важные коррективы в законодательство, изменена практика работы

Ромодановский Константин Олегович – кандидат юридических наук, Руководитель Федеральной миграционной службы России (ФМС РФ). Адрес: 101000, Москва, Чистопрудный бульвар, д. 12А, стр. 1. E-mail: cabinet@fms.gov.ru.

Мукомель Владимир Изявич – доктор социологических наук, заведующий сектором Института социологии РАН, член Научного совета при ФМС РФ. Адрес: 117218, Москва, Кржижановского ул., д. 24/35, корп. 5. E-mail: mukomel@isras.ru.

ФМС России с учетом тех задач социально-экономического развития России, которые необходимо решить, применяя инструменты миграционной политики.

ФМС России участвует в реализации важнейших государственных программ, таких как “Содействие занятости населения” (подпрограмма “Внешняя трудовая миграция”), “Региональная политика и федеративные отношения” (подпрограмма “Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом”), “Социальная поддержка граждан”, “Информационное общество (2011–2020 годы)”, иных государственных и федеральных целевых программ.

Значимым событием стало принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. и определившей цели, задачи и основные направления государственной миграционной политики на ближайшую перспективу, а также конкретные меры по ее реализации¹.

Модификация миграционной политики идет в русле принятых документов. Достаточно упомянуть реформирование системы привлечения к трудовой деятельности иммигрантов, прибывших из так называемых безвизовых стран, – отмену с 2015 г. квот на выдачу разрешений на работу и введение института патентов для работающих у юридических лиц, более конкретное определение сроков пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства, установление взаимосвязи цели въезда с выдачей документов на работу, усиление ответственности за нарушения миграционного законодательства, принятие мер по повышению социальной защищенности мигрантов и др.

Вместе с тем достаточно широк и перечень вопросов, для решения которых необходим учет как взглядов специалистов, так и общественного мнения. Представляется, что обозначить их важно именно сейчас, когда завершается первый этап реализации Концепции, рассчитанный на 2012–2015 годы, накануне следующего этапа. Некоторые из этих вопросов и стали предметом настоящей статьи на примере острейших проблем в сфере трудовой миграции, потоки которой наиболее масштабны и критически важны для социальной стабильности.

Политика последнего времени: реакция на вызовы

Российская Федерация является одним из основных государств приема мигрантов. На ее территории постоянно или временно находится порядка 11 млн иностранных граждан². Этот среднегодовой показатель из года в год меняется лишь незначительно, а в течение года варьируется в зависимости от сезона (см. рис. 1).

Подавляющее большинство мигрантов в России (82%) – это выходцы из стран СНГ, среди которых преобладает молодежь в возрасте от 18 до 29 лет (36%). Если учесть, что часть иностранных граждан приезжает в Россию не на работу (туризм, транзит, деловые и другие краткосрочные поездки), исключить из общего количества въезжающих иностранных граждан лиц нетрудоспособного возраста, то можно прийти к выводу, что более двух третей от общего числа мигрантов приезжает к нам с целью постоянной работы или для кратковременного заработка.

При этом в Российской Федерации сформировался устойчивый и долгосрочный спрос на рабочие руки. Согласно прогнозу Росстата (средний вариант), численность населения в 2016–2030 гг. возрастет на 0,9 млн человек, но население в трудоспособном возрасте сократится на 5 млн человек [Росстат, 2015^а], притом, что в прогнозе уже заложено сальдо миграции в 4,9 млн человек (см. рис. 2). То есть важнейшим

¹ См. План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 1502-р.

² См. данные Автоматизированной системы Центрального банка данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства (АС ЦБД УИГ).

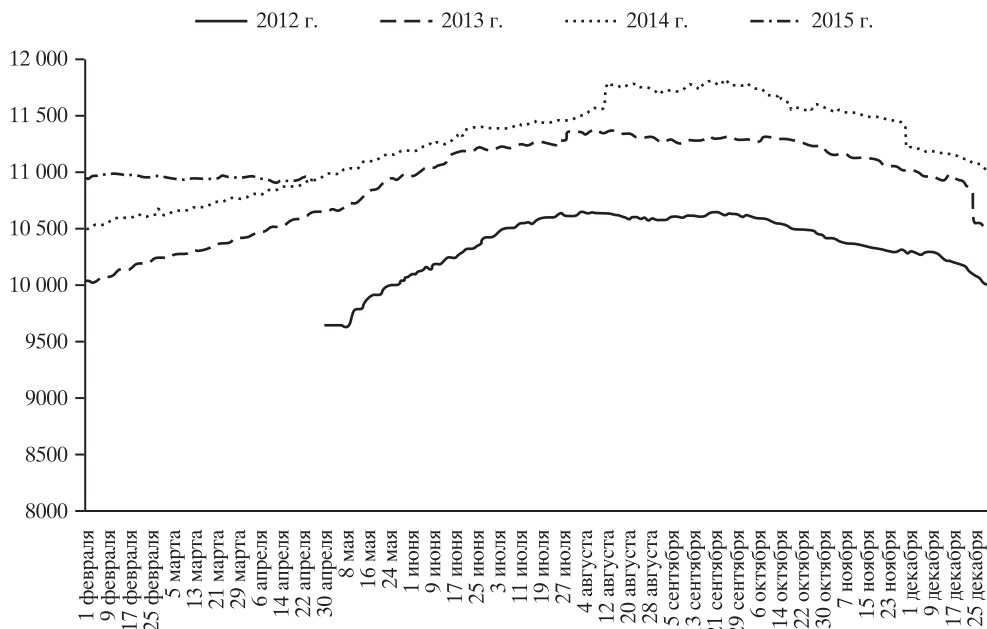


Рис. 1. Динамика численности иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации в 2012–2015 гг., тыс. человек.

Источник: АС ЦБД УИГ.

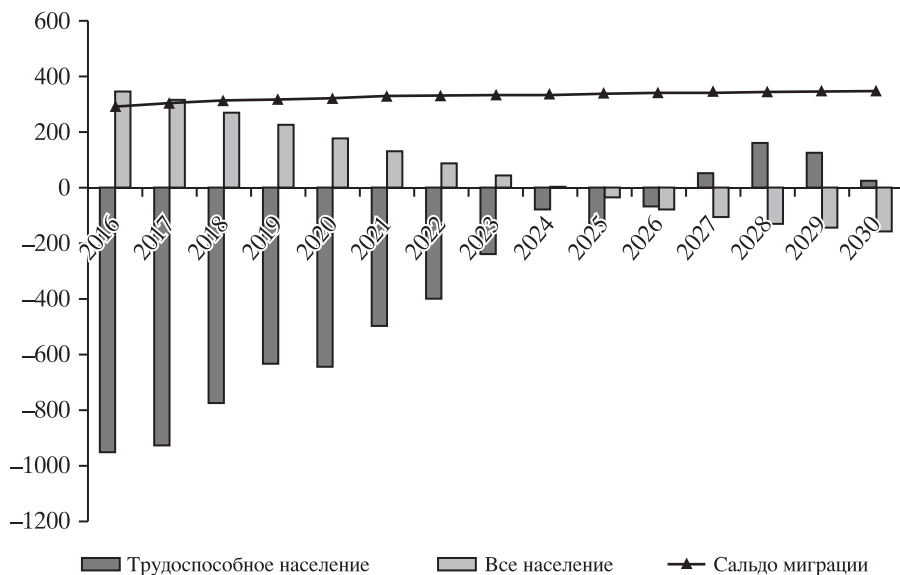


Рис. 2. Динамика численности населения и населения в трудоспособном возрасте в 2016–2030 гг. с учетом миграции, тыс. человек.

Источник: Росстат, средний вариант прогноза, 2015 г. [Росстат 2015^a].



Рис. 3. Доля мигрантов из стран Средней Азии среди работающих на законных основаниях в Российской Федерации, в %.

Источник: ФМС России.

источником компенсации сокращения трудовых ресурсов на ближайшее десятилетие является миграция.

Мигрантов привлекают в Россию более высокий уровень оплаты труда, условий жизни³, наличие свободных вакансий на российском рынке труда. Даже в нынешний не простой для экономики период уровень безработицы в нашей стране в целом невелик, в тех же регионах, которые принимают наибольшее количество мигрантов, он особенно низок⁴.

Иммиграция для России – не вопрос выбора, а вопрос необходимости. Иммиграция становится важнейшим элементом поддержания потенциала экономического развития, сохранения стабильности в отдельных регионах, обеспечения национальной безопасности.

Приток мигрантов неотвратимо увеличится, как неотвратимо и то, что это будут иноэтничные мигранты – ввиду сокращения миграционного потенциала российских соотечественников. На протяжении 2000-х гг. резко возрос удельный вес мигрантов, прибывающих из государств Средней Азии (см. рис. 3).

Но массовый приток иноэтничных трудовых мигрантов (несоизмеренный с иммиграцией на постоянное место жительства), выходцев из иных обществ, с другими традициями, культурами и нормами поведения, станет серьезным вызовом для страны, если не удастся их адаптировать к российским условиям, обеспечить интеграцию тех из них, кто связывают свое будущее и будущее своих семей с Россией. Изоляция мигрантов от принимающего социума, наряду с их незаконной занятостью, могут провоцировать нарастание негативного отношения к мигрантам (см. пп. 12, 17 Концепции государственной миграционной политики до 2025 г.).

В Концепции в качестве одного из основных принципов государственной миграционной политики предлагается дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов.

³ По Индексу развития человеческого потенциала Россия занимала в 2013 г. 57-е место среди стран мира, тогда как основные посылающие страны входили во вторую сотню. Таджикистан, Киргизия, Узбекистан и Молдова занимали, соответственно, 133, 125, 116 и 114 места в этом перечне [HDI 2014, p. 226].

⁴ В Москве уровень безработицы, по методологии МОТ, составил в 1 квартале 2015 г. 1,6%, в Московской области – 3,1%, в Санкт-Петербурге – 1,9% [Росстат 2015⁶]. На эти регионы приходится половина мигрантов, имеющих разрешительные документы на работу.

Кроме того, одним из важнейших направлений политики в Концепции названо совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства (см. пп. 22ж, 24ж Концепции).

Российская практика свидетельствует, что административными мерами (как запретительными, так и разрешительными) улучшить миграционную ситуацию невозможно, для этих целей требуются иные рычаги и подходы, в первую очередь – экономические. При этом основными целями должны быть упрощение для иностранных граждан доступа на российский рынок труда (с учетом ситуации на региональных рынках труда и приоритета трудоустройства российских граждан) и эффективное противодействие незаконной миграции.

В результате намеченных Концепцией и реализованных мер расширились возможности для законного осуществления трудовой деятельности в России иностранных граждан, в первую очередь за счет отмены с начала 2015 г. квот на выдачу разрешений на работу для “безвизовиков”. Следует отметить, что ФМС России предлагала упразднить необходимость отмены квот еще при разработке Концепции⁵, но, к сожалению, эта принципиальная позиция не была тогда поддержана ни другими ведомствами, ни частью специалистов.

Отмена квот сопровождалась предоставлением иностранцам, прибывающим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, возможности работать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании так называемого патента. (Ранее патент давал право на работу только у физических лиц; его введение в 2010 г. позволило за последние три с половиной года вывести из налоговой “тени” 6,5 млн иностранных работников и направить в бюджеты различных уровней 41 млрд рублей. Попутно заметим, что фискальные сборы ни в коей мере не сопряжены с целями и задачами миграционной политики.)

Несмотря на организационные сложности, в январе–мае 2015 г. численность выданных патентов практически не изменилась по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. – 653,8 тыс. и 693,5 тыс. патентов, соответственно. А количество патентов, выданных гражданам Таджикистана и Узбекистана, даже возросло, соответственно, на 36,9% и 12,7% (см. табл. 1).

Следует отметить, что в 2010 г. были сделаны первые шаги по применению дифференцированного подхода к регулированию потоков трудовой миграции в России: наряду с институтом патента был введен институт высококвалифицированных специалистов, предусматривающий ряд преференций в сфере миграционного законодательства, позднее частично распространенных и на квалифицированных специалистов. Новации оказались востребованы: в 2014 г. по сравнению с 2011 г. в 3,2 раза возросла численность разрешений на работу для высококвалифицированных специалистов, преимущественно (94,8%) из государств, с которыми действует визовый режим (см. табл. 2).

Одновременно с отменой квот были повышены требования к самому мигранту. В середине прошлого года непременным условием выдачи разрешения на работу или патента стало обязательное указание работы как цели пребывания в России при въезде в Российскую Федерацию. И это стало стимулом для “выхода из тени” для мигрантов, заинтересованных в легализации трудовой деятельности: если в 2013 г. только 12,4% иностранных граждан указывали целью приезда работу, то в 2014 г. (в котором ФМС России превентивно, с начала года ужесточила контроль за указанием цели приезда) – 20,2%, а за первые пять месяцев 2015 г. – 29,5% въехавших иностранцев.

В 2013 г. в качестве пробного шага в сфере выработки мер по адаптации и интеграции мигрантов было введено требование подтверждения знания русского языка иностранными работниками, занятыми в сфере жилищно-коммунального хозяйства, торговли и услуг (сферах, предполагающих непосредственный контакт с россиянами).

⁵ См., например, информацию “Глава ФМС предложил отменить квоты на гастарбайтеров” (Lenta.ru от 16 апреля 2011 г.) и “Новый шелковый путь” (Российская газета) от 18 апреля 2011 г., федеральный выпуск).

Таблица 1

Количество выданных патентов в 2014 г. и 2015 г.
(на 22 мая соответствующего года, тыс. человек)

Гражданство мигранта	2014	2015	
	работа у физических лиц	работа у физических лиц	работа у юридических лиц
Азербайджан	43,8	12,1	8,1
Киргизия	59,9	8,0	15,3
Молдова	81,5	26,7	27,0
Таджикистан	127,9	95,1	80,0
Узбекистан	275,2	153,0	157,1
Украина	104,6	25,9	45,3
Другие категории	0,5	0,02	0,1
Всего	693,5	320,9	332,9

Источник: ФМС России.

Таблица 2

**Количество оформленных разрешений на работу высококвалифицированным (ВКС)
и квалифицированным (КС) специалистам в 2010–2015 гг.**

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 (ян- варь–апр- ель)
Оформлено разреше- ний ВКС	3101	10 808	11 795	26 341	34 225	11 464
в том числе:	2876	10 010	10 863	22 419	32 455	10 120
из стран с визовым режимом						
из стран с безвизо- вым режимом	225	798	932	3922	1770	1344
оформлено разреше- ний КС	x	x	44 053	129 435	158 644	5307

Источник: ФМС России.

Эксперимент прошел удачно – все 55 тыс. работников представили требуемые документы. С января 2015 г. тест на знание языка стал обязательным условием получения разрешительных документов на занятие трудовой деятельностью для подавляющего большинства иностранцев.

Для будущих иностранных работников стало обязательным также прохождение медицинского освидетельствования. Кроме того, иностранные граждане должны иметь полис медицинского страхования, что, с одной стороны, удорожает получение разрешительных документов, с другой – гарантирует получение медицинской помощи и снижает затраты на лечение мигрантов за счет средств соответствующих бюджетов.

Изменения в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан”, внесенные Федеральным законом в ноябре 2014 г., дали широкие полномочия по регулированию трудовой миграции непосредственно регионам. К их компетенции было отнесено принятие решений о стоимости патента, о запрете допуска трудящихся-мигрантов к труду в отдельных сферах экономики, временном приостановлении выдачи патентов (см. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176307).

Правоприменительная практика свидетельствует, что законы работают, регионы очень тщательно и осторожно опробуют новые инструменты, не злоупотребляя фискальными возможностями, вопреки опасениям некоторых специалистов: в 29 субъектах Федерации власти не установили региональный коэффициент на патенты (см. <http://tjk.rus4all.ru/exclusive/20150116/725666157.html>).

Однако одновременно усилены и меры противодействия незаконной миграции путем повышения требований исполнения российского законодательства. Неотвратимость наказания за нарушение Закона – принципиальный подход. Достаточно эффективной мерой стал запуск механизма запрета въезда в страну злостным нарушителям после их выезда из Российской Федерации. Срок “недопуска” был дифференцирован с учетом длительности незаконного нахождения в Российской Федерации. (Отметим, что 52% принятия решений о неразрешении въезда приходится на Москву, Московскую область, Санкт-Петербург и Ленинградскую область – районы концентрации трудовых мигрантов.) За два года был закрыт въезд почти 1 млн 400 тыс. иностранных граждан в Российскую Федерацию, причем из них 69 тыс. – на 5 лет и 9,4 тыс. – на 10 лет (по состоянию на 1 июня 2015 г.).

Для мигрантов данный механизм стал сильнейшим стимулом к легализации своего пребывания и осуществления законной трудовой деятельности, и количество лиц, превысивших срок пребывания, впервые снизилось. Число законно работающих еще в конце прошлого года выросло более чем на 30%. Можно утверждать, что впервые за долгие годы численность законно работающих превысила число работающих без разрешительных документов.

С возможностью осуществлять трудовую деятельность связан вопрос приобретения российского гражданства. Законодательство Российской Федерации о гражданстве также претерпело значительные изменения, которые коснулись установления упрощенного порядка для индивидуальных предпринимателей, инвесторов или квалифицированных специалистов, а также тех, кто получили профессиональное образование в российских образовательных организациях. Был упрощен также порядок приема в российское гражданство соотечественников, признанных носителями русского языка.

Довольно часто даются абстрактные оценки государственной миграционной политики – одни считают, что в результате отказа от квот и введения института патентов для юридических лиц она смягчается [Родионов 2015], другие оценивают в качестве ее основного тренда ужесточение. (Чаше всего указывают на введение тестов на знание языка, истории и законодательства России, введение пяти- и десятилетних запретов на въезд нарушителям российского законодательства, девяностодневный срок пребывания в течение 180 дней и др.) Подход, как представляется, в корне неверный: миграционная политика – иногда путем проб и ошибок – дифференцируется по инструментам регулирования, зачастую разнонаправленным, и упрощать ситуацию было бы неверно.

Проблемы реализации миграционной политики

Использование различных инструментов применительно к разным видам миграции, разным контингентам мигрантов, разным территориям убытия и прибытия, предполагает их системность и непротиворечивость. И здесь есть над чем подумать.

Первая проблема – несовершенство законодательного регулирования миграционных процессов. Правоведы признают, что хотя пакет законодательных и иных нормативных правовых актов начал формироваться относительно недавно, тем не менее, ни по количеству нормативного материала, ни по масштабам охватываемых им отношений, ни по качеству регламентации большинства административных процедур, задействованных в миграционной сфере, этот массив не уступает соответствующим аналогам многих зарубежных государств, являющихся активными реципиентами мигрантов. Претензии специалисты предъявляют в основном к дублированию правового регулирования миграционных отношений в различных нормативных правовых актах, недостаточной сбалансированности в обеспечении законодательного регулирования отдельных

сфер миграционных отношений, наличию пробелов и коллизий, нарушающих системность миграционного законодательства [Андриченко 2014]. Об этом говорилось и на встрече руководителя ФМС России с Президентом России, который подчеркнул необходимость устранения противоречий в правоприменительной практике, когда носители русского языка, а также получившие временное убежище сталкиваются с проблемой регистрации по месту жительства (см. <http://kremlin.ru/events/president/news/49417>).

Имеются претензии и к понятийному аппарату, так как некоторые значимые понятия регламентируются только Концепцией, хотя этот документ не может использоваться для целей законодательного регулирования, а также к неоправданному вторжению подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования [Андриченко 2014; Хабриева 2010 с. 252]. Во многом из несогласованности нормативных правовых актов – зачастую являющейся и следствием концептуальной неясности приоритетов – вытекают и другие проблемы.

Вторая проблема – отсутствие согласованности законодательных новаций с сопредельными вопросами, вносящими дисбаланс в соотношение прав различных категорий граждан. Поясним: введение тестов для мигрантов на знание ими русского языка, истории и основ законодательства преследует вроде благое дело – недопущение на длительный срок в страну неадаптированных мигрантов, которое может привести к осложнению межнациональных отношений. Однако складывается довольно странная ситуация: иностранцы, претендующие лишь на работу в России, такой тест сдают, а претендующие на российское гражданство – только тест на знание языка. Кому нужнее знать историю и основы законодательства? Тем, кто должны доказать свою элементарную адаптацию, или тем, кто должны подтвердить свою интегрированность?⁶.

Этот кейс высвечивает *третью проблему – проблему согласованности и обоснования принимаемых решений*. Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. предполагалось “создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения” (п. 24е). Обучения, а не проверки знаний. В то же время более ранним Указом Президента России “Об обеспечении межнационального согласия” от 7 мая 2013 г. недвусмысленно предусмотрено “введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов...” (п. 2б).

ФМС России, в предшествующие годы апробировавшая практики тестирования языковых знаний мигрантов, способствовала тому, что из действующих на территории страны 334 доступных для мигрантов курсов по изучению русского языка, 108 курсов были открыты при содействии территориальных органов ФМС России и работают на безвозмездной основе. Но принципы работы остальных – иные, уже появляются нарекания, и ряд курсов ныне не функционирует.

По данным Минобрнауки, по состоянию на 5 мая 2015 г. комплексный экзамен уже сдали более 900 тыс. иностранных граждан, из них более 500 тыс. – трудовых мигрантов (см. <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/5545>). Однако это капля в море: согласно прогнозу, более 3,4 млн иностранных граждан должны будут пройти процедуру сдачи комплексного экзамена в 2015 г. Более чем для 1,4 млн человек потребуется подготовка к сдаче комплексного экзамена (см. <http://government.ru/orders/17012/>).

Не меньше вопросов возникает в связи с политикой натурализации, предполагающей в общем случае последовательное изменение иностранным гражданином своего статуса: разрешение на временное пребывание – разрешение на временное прожива-

⁶ Широко распространена точка зрения, что процесс интеграции иностранцев в принимающее общество завершается их натурализацией; обретение гражданства становится свидетельством окончательной интеграции. Другая позиция сводится к тому, что натурализация рассматривается как способ поощрения тех иностранцев, которые доказали успешность адаптации к стране пребывания [Васильева 2010, с. 6]. Судя по всему, российская политика натурализации все более склоняется к первому концепту. Но тогда следует быть последовательными и вводить соответствующие тесты для аппликантов на российское гражданство.

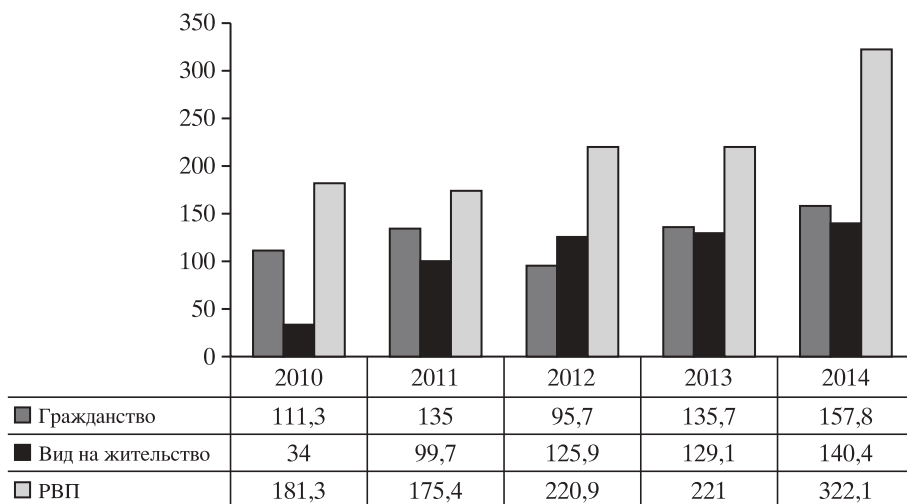


Рис. 4. Численность иностранных граждан, получивших российское гражданство, вид на жительство и РВП в 2010–2014 гг., тыс. человек.

Источник: ФМС России.

ние (РВП) – вид на жительство – гражданство. Своего рода лифт, позволяющий не стремящимся получить российское гражданство ограничиться приемлемым статусом и оставляющий ему свободу выбора, а государству – возможность реализации селективной политики. Что подразумевает, очевидно, последовательное отсеивание аппликантов на каждой из этих стадий. Сейчас же складывается ситуация, когда численность получающих право на временное или постоянное проживание может быть меньше числа получающих российское гражданство (см. рис. 4). При этом на общих основаниях, предполагающих последовательное прохождение иностранным гражданином каждой стадий (РВП, вид на жительство, гражданство), приобретают российское гражданство немногие⁷. Прежде всего необходимо увеличить квоту на РВП и ускорить работу по реформированию института разрешений на временное и постоянное проживание.

Четвертая проблема – слабая просчитанность последствий предлагаемых решений, которые могут быть продуктивными в краткосрочном плане, но стратегически контрпродуктивными, идя вразрез с целями и задачами развития страны и взаимоотношений с соседями. К таковым следует отнести и распространенную точку зрения о необходимости введения виз с рядом государств СНГ.

Пятая проблема – выстраивание правовой базы и правоприменения без учета возможного поведения субъектов права. Столкнувшись с трудностями получения разрешений на работу, мигранты быстро освоили преимущества патентов для работы у физических лиц, позволяющих им легально пребывать на территории России (но не дающих законных оснований для занятия трудовой деятельностью). В 2014 г. число выданных патентов выросло на 55% по сравнению с предыдущим годом, было оформлено 2386 тыс. патентов, тогда как количество иностранных граждан, оформивших разрешения на работу, изменилось незначительно⁸. Но надо признать, далеко не все иностранцы, оформившие патенты для работы у физических лиц, действительно у них работали. Согласно результатам массового социологического обследования,

⁷ Возвращаясь к сравнению с лифтом, это означает, что наличествует иной, параллельный путь: на протяжении многих лет на общих основаниях российское гражданство получали тысячные доли процента за ним обращающихся [Chudinovskikh 2013, р. 96].

⁸ См. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 г. и плановый период 2015–2017 годов (М., ФМС РФ, 2015).

8,5 тыс. иностранных граждан (две трети имеющих патенты) никогда не работали у физических лиц [Мукомель 2012]. Введение патентов для работы у юридических лиц дает таким мигрантам возможность легализовать свою трудовую деятельность, чем они и воспользовались: в 2015 г. более половины выданных патентов (50,9 %) – для работы у юридических лиц. Особенно активно воспользовались новым инструментом граждане Украины и Киргизии, среди которых численность получивших патент для работы у юридических лиц в 1,8 раза и 1,9 раз, соответственно, больше обладателей патентов для работы у физических лиц (см. табл. 1).

Мигранты всегда прогнозируемо искали и будут искать обходные пути для более комфортного существования в российской социальной среде. И лучше создавать их с учетом государственных и общественных интересов, чем делать вид, что иностранцы будут поступать так, как им предписано.

Шестая проблема: нехватка точечных, тонко откалиброванных инструментов регулирования. К примеру, допустимая доля иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, устанавливается в целом, применительно к отдельным видам экономической деятельности на территории Российской Федерации, согласно ОКВЭД⁹, без четкой градации применительно к занятиям и конкретным рабочим местам. В результате на одних весах оказывается и руководитель предприятия торговли, и неквалифицированный рабочий. Не менее спорно аналогичное ограничение в праве обращения о приеме в гражданство России для иностранцев, являющихся индивидуальными предпринимателями в таких видах экономической деятельности, как торговля, гостиницы и рестораны и др. Вместе с тем это именно те сферы, где малый бизнес создает мобильные новые рабочие места, способные сгладить проблемы занятости, особенно в малых и средних городах¹⁰.

Седьмая проблема состоит в том, что слабо учитываются происходящие изменения в миграционных процессах. Часто регулирование исходит из представлений, безнадежно устаревших и далеких от реальности. Не учитывается трансформация трудовой миграции: рост доли работников из Средней Азии; замещение сезонных миграций долгосрочными (когда мигранты не покидают Россию более года) и циркулярными миграциями; изменение графика трудовых миграций, фиксация всплеска притока мигрантов не только весной, но и осенью, когда на российский рынок труда выходят молодые люди, только окончившие учебные заведения; феминизация потоков; диверсификация занятости трудовых мигрантов.

Восьмая проблема – проблема недоиспользования человеческого капитала, актуальная и для России, и для посылающих стран. Часть иностранных работников имеет неплохое образование, высокую квалификацию и опыт работы. Однако на российском рынке труда они, как правило, не востребованы: 71% мигрантов, работавших на родине, оказавшись в России, вынуждены сменить вид экономической деятельности, 60% сменили профессиональную группу. Особенно обидно, что 34% мигрантов с высшим образованием и 45% со средним специальным/профессиональным образованием трудятся на рабочих местах, не требующих никакой квалификации [Mukomel 2013, pp. 30, 32]. В странах ЕС, где избыточная квалификация работников (сверхквалификация) рассматривается как социальная и экономическая проблема, препятствующая интеграции мигрантов [CEU 2010, p. 177], коэффициент сверхквалификации¹¹ среди мигрантов не

⁹ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

¹⁰ Численность малых предприятий в России, по данным ОЭСР, одна из самых низких среди развитых стран. На предприятиях с численностью до 20 человек работают лишь 390 тыс. человек, в том числе с числом менее 10 занятых, – 157 тыс. человек. Даже в сервисных сферах доля занятых на предприятиях с численностью работников менее 20 человек составляет 3,8%, в том числе менее 10 человек – 1,6% [OECD 2014, p. 31, 33]. Реальная ситуация иная: на большинстве малых предприятий процветает неформальная занятость, но присутствие таких работников на рынке труда (как иностранцев, так и россиян) чаще всего не фиксируется статистикой. Так, по данным Росстата 2013 г., в неформальную занятость вовлечены 19,7% работников (http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_61/Mai.htm).

¹¹ Коэффициент сверхквалификации (*overqualification rate*) рассчитывается как доля занятых на низко- и среднеквалифицированных рабочих местах (занятия по группам 4–9 классификатора занятий ISCO-88) среди работающих лиц с высшим образованием [Huddleston, Niessen, Tjaden 2013, p. 72].

из стран ЕС составляет 35% для мужчин и 38% для женщин [Huddleston, Niessen, Tjaden 2013, p. 55]. В России, судя по данным вышеназванного исследования, коэффициент сверхквалификации среди мигрантов-мужчин составляет 82%, среди женщин – 79%¹².

Наконец, опыт показывает, что иногда экономические меры регулирования на много эффективнее административных. Возможно, стоит подумать о дифференцированном подходе к запрету на въезд в Россию для нарушителей российского законодательства, заменив для части из них запрет штрафом – пусть даже значительным, но позволяющим им прокормить свои семьи. (Кроме того, подвергнувшись штрафным санкциям, они, можно не сомневаться, будут вести себя законопослушно.)

Часто законодательные новации и их правоприменение создают превратные представления о фискальной составляющей миграционной политики, интерпретируемой как придаток налоговой политики, что в корне неверно. Но осадок, остающийся у иностранцев, вынужденных идти на достаточно значимые для них материальные затраты, деформирует образ России, к которому мы стремимся. Следует учитывать, что “правовое регулирование оказывает, в том числе, огромное психологическое воздействие на потенциального мигранта” [Хабриева 2010, с. 254].

Главное, что необходимо, – принятие системных, взаимоувязанных и непротиворечивых решений, исходящих из адекватной оценки грядущих вызовов и проблем, мониторинг и чуткая корректировка управленческих решений. Только на этом пути можно уйти от реактивной политики, реагирующей на события *post factum*. Разумеется, все предусмотреть невозможно и готовность к форсмажорным ситуациям должна быть постоянной. События прошлого года на Украине заставили принимать быстрые решения, позволившие принять почти миллион бежавших с юго-востока Украины, облегчить им процедуры получения временного убежища, разрешения на временное проживание и т.д.

Среди специалистов растет понимание, что миграционная политика не сводится к узкопонимаемым мерам регулирования миграционных процессов, без учета стратегически важных экономических, социальных, демографических задач развития страны, внешнеполитических аспектов; любые меры миграционного регулирования неизбежно влекут побочные последствия, которые не всегда можно однозначно оценить. Возникает фундаментальная проблема выработки и согласования стратегических приоритетов и компетенций ведомств в ходе реализации конкретных задач. Например, решение вопросов адаптации трудовых мигрантов и интеграции тех из них, которые связывают свое будущее с Россией, предотвращение их социальной эксклюзии¹³, предполагает их экономическую, социальную, культурную, структурную интеграцию в жизнь принимающего сообщества – регулирование рынка труда (включая обеспечение права на достойный труд), облегчение доступа к образованию, здравоохранению, жилью, возможно, к определенным социальным благам¹⁴. Сам перечень задач предполагает взаимодействие множества акторов – органов государственной власти, неправительственных организаций, бизнеса, принимающего населения, самих мигрантов. Другая серьезная проблема – возрастающая роль местного самоуправления и регионов. Мировой опыт свидетельствует, что успешная адаптация и интеграция мигрантов зависят от деятельности акторов на местах, на низовом уровне, где ключевым игроком становятся органы местного самоуправления. Очевидно, что возможности ФМС России по

¹² Реально из-за различий в образовательных системах показатели сверхквалификации в России еще выше. (Среди мигрантов в России учитывались только имеющие незаконченное высшее и высшее образование, в странах ЕС – дополнительно имеющие “начальное третичное” – аналог российскому среднему профессиональному образованию.)

¹³ Цели, зафиксированные не только Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, но и Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ 19 декабря 2014 г. (п. 17д).

¹⁴ ОЭСР в качестве ключевых индикаторов интеграции выделяет распределение доходов, жилье, здравоохранение, образование, рынок труда, дискриминацию, гражданскую вовлеченность (под последней понимается правовой статус мигранта на пребывание/проживание в стране, участие в выборах). ЕС ведет мониторинг интеграции на основе ряда более детальных индикаторов, включающих также “доброжелательность общества” [OECD 2012; CEU 2010; Huddleston, Niessen, Tjaden 2013, p. 25].

решению вышеназванных проблем ограничены. Стоит подумать не о расширении полномочий ФМС или иных ведомств¹⁵, а об организационно-институциональных преобразованиях, направленных на согласование интересов различных акторов миграционной политики, укрепление потенциала служб органов местного самоуправления.

Взаимодействие с партнерами в рамках ЕАЭС

Решение миграционных проблем крайне затруднительно, если вообще возможно, без взаимодействия с другими странами, особенно – с теми, откуда прибывают мигранты. И здесь необходимо остановиться на сотрудничестве Российской Федерации с партнерами по региону СНГ в сфере миграции. С учетом того, что более 80% мигрантов в России – наши гости из СНГ, представляется, что это стратегически важное направление работы, требующее развития как в двустороннем, так и в многостороннем формате. Необходимо продвигаться в развитии нормативной правовой базы, регулирующей вопросы миграции, совместного решения наиболее сложных проблем.

Россия является государством–членом Договора о Евразийском Экономическом Союзе, который выводит на качественно новый уровень и такое направление сотрудничества государств–членов Союза, как трудовая миграция. Им предусмотрено установление единого порядка въезда, выезда и пребывания трудящихся государств–членов и унификация подходов к определению правового статуса трудящихся государств–членов и осуществлению ими трудовой деятельности.

Необходимо подчеркнуть, что объем преференций, предоставляемых сегодня в России трудовым мигрантам и членам их семей из государств–членов ЕАЭС в части сроков режима пребывания и возможности осуществления трудовой деятельности, является максимальным. Аналогичные положения в двустороннем формате ни с государствами СНГ, ни с партнерами из дальнего зарубежья Российская Федерация не устанавливала. Данные преимущества в вопросах пребывания и работы в России могут стать дополнительным стимулом для движения других наших партнеров по пути евразийской интеграции.

Сотрудничество со странами ЕАЭС невозможно без учета интересов стран–участников, зачастую противоположных. Ни одна из сторон не будет действовать в ущерб национальным интересам, без учета, в первую очередь, внутривнутриполитических последствий. Возможности России также ограничены, учитывая общественные настроения и российские дискурсы вокруг миграции.

Объективна разница в подходах к решению проблем миграции со стороны посылующих стран, с одной стороны, и принимающих – с другой. Нельзя исключать и определенных разночтений в подходах в группе стран–доноров, различающихся ситуацией на рынке труда, демографическим развитием, зависимостью бюджета от денежных переводов мигрантов, составом мигрантов (особо значима “утечка мозгов” и квалифицированных работников в отдельных сферах). Равно как нельзя исключать и разночтений в позиции принимающих государств – России и Казахстана. Приходится принимать во внимание и то, что возможности гармонизации правовых систем государств, различающихся по своей социально-экономической сущности, достаточно ограничены [Хабриева 2015, с. 196].

Перспективы сотрудничества не безоблачны, но внушают оптимизм. В первую очередь потому, что создается площадка согласования интересов стран–участников ЕАЭС, гармонизации законодательства, выстраиваются механизмы взаимодействия различных акторов миграционной политики (не только на уровне ведомств, но и бизнес-структур, неправительственных организаций), мониторинга и обмена актуальной информацией, создания взаимоприемлемых инструментов управления. Главное – есть

¹⁵ В 1990-х гг. ФМС России имела негативный опыт занятия непрофильной деятельностью, в частности – строительством жилья для вынужденных мигрантов.

взаимное стремление государств–членов Евразийского Экономического Союза адекватно реагировать на проблемы, сопряженные с миграционными процессами, подчинив их общей цели – интеграции в рамках Союза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Андриченко Л.В. (2014) Проблемы систематизации миграционного законодательства // “Журнал российского права”. № 12. С. 5–15.
- Васильева Т.А. (2010) Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии. М.: Институт права и публичной политики, 2010.
- Мукомель В.И. (2012) Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. № 3. С. 28–32.
- Родионов К. (2015) Гастарбайтер: ехать или нет? К чему приведет изменение российского миграционного законодательства // “Свободная пресса”, 8 апреля (<http://svpressa.ru/society/article/119259/>).
- Росстат (2015^a) Демографический прогноз до 2030 года, Росстат, 2015 (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#).
- Росстат (2015^b) Занятость и безработица в Российской Федерации в марте 2015 года (по итогам обследований населения по проблемам занятости) (http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm).
- Хабриева Т.Я. (2010) Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Lex Russica. 2010. № 2. С. 250–259.
- Хабриева Т.Я. (2015) Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук, 2015. Т. 85. № 3. С. 195–202.
- CEU (2010) Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion. Council of the European Union. Brussels, May 4, 2010, 9248/10 (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209248%202010%20INIT>).
- Chudinovskikh O. (2013) OECD Continuous Reporting System Monitoring. International Report 2013. Russian Federation. Moscow.
- HDI (2014) Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP, New York.
- Huddleston T., Niessen J., Tjaden J.D. (2013) Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-general for Home Affairs. Brussels: European Commission.
- Mukomel V. (2013) Labour Mobility of Migrants from CIS Countries in Russia // Central and Eastern European Migration Review. Vol. 2. No. 2. December 2013. PP. 21–38.
- OECD (2012) Settling in: OECD Indicators of Immigrant Integration. 2012, Paris.
- OECD (2014) Entrepreneurship at a Glance 2014, OECD Publishing, pp. 31, 33.

Regulating migration processes: problems of transition from reactive to systematic policy

K. ROMODANOVSKY, V. MUKOMEL***

***Romodanovsky Konstantin** – PhD in Law, Head of the Federal Migration Service. Address: 12A, build. 1, Chistoprudny boulevard, Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: kabinet@fms.gov.ru.

****Mukomel Vladimir** – doctor of Sociology (DSc), head of Department of Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences, member of the Federal Migration Service Research Council. Address: 24/35, build. 5, Krzhizhanovskogo st., Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: mukomel@isras.ru.

Abstract

The article contemplates the challenges, accomplishments and the unresolved issues of migration policy. The contradictions and gaps in migration policy are impossible to tackle without its systematization which presupposes consistent solutions coming out of an adequate estimation of upcoming challenges, situation tracking and adjustment of the regulation measures. More refined instruments targeted at specific flows and groups of migrants, are playing a more important role. Special attention is paid to consideration and building consistency between the interests of sending and receiving countries in the framework of the Eurasian Economic Union.

Keywords: migration policy, labour migration, labour market, irregular migration, quota system, adaptation, integration, citizenship, EAEU

REFERENCES

- Andrichenko L.V. (2014) Problemi sistematizacii migracionnogo zakonodatelstva [Problems of migration legislation systematization]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 12, pp. 5–15.
- CEU (2010) Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion. Council of the European Union. Brussels, May 4, 2010, 9248/10 (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209248%202010%20INIT>).
- Chudinovskikh O. (2013) *OECD Continuous Reporting System Monitoring. International Report 2013*. Russian Federation. Moscow.
- Habrieva T.Ya. (2010) Migracionnoe pravo v usloviyah mirovogo finansovo-ekonomicheskogo krizisa [Immigration Law in the global financial and economic crisis]. *Lex Russica*, no. 2, pp. 250–259.
- Habrieva T.Ya. (2015) Pravovaya sistema Rossiyskoy Federacii v usloviyah mezhdunarodnoy integracii [The legal system of the Russian Federation in terms of international integration]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*, vol. 85, no. 3, pp. 195–202.
- HDI (2014) Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP, N.Y.
- Huddleston T., Niessen J., Tjaden J.D. (2013) *Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-general for Home Affairs*. Brussels: European Commission.
- Mukomel V. (2013) Labour Mobility of Migrants from CIS Countries in Russia. *Central and Eastern European Migration Review*. Vol. 2. No. 2. December 2013. Pp. 21–38.
- Mukomel V.I. (2012) Transformaciya migracionnih potokov: cirkulyarnie migracii [Transformation of migration flows: circular migration]. *Migracionnoe pravo*, no. 3, pp. 28–32.
- OECD (2012) Settling in: OECD Indicators of Immigrant Integration. 2012, Paris.
- OECD (2014) Entrepreneurship at a Glance 2014, OECD Publishing, pp. 31, 33.
- Rodionov K. (2015) Gastarbayter: chat ili net? K chemu privedet izmenenie rossiyskogo migracionnogo zakonodatelstva [Guest worker: to go or not? What effect will the change of the Russian migration legislation] *Svobodnaya pressa*, 8 April (<http://svpressa.ru/society/article/119259/>).
- Rosstat (2015^a) *Demograficheskiy prognoz do 2030 goda, Rosstat, 2015* [Demographic projections to 2030, Rosstat, 2015] (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#).
- Rosstat (2015^b) *Zanyatost i bezrabotica v Rossiyskoy Federacii v marte 2015 goda (po itogam obsledovaniy naseleniya po problemam zanyatosti)* [Employment and unemployment in the Russian Federation in March 2015 (according to the results of surveys on employment of population)] (http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/76.htm).
- Vasileva T.A. (2010) *Migracionnaya politika, grazhdanstvo i status inostrancev v stranah zapadnoy demokratii* [Migration policy, citizenship and the status of foreigners in Western democracies]. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki.