

Миграционная политика и ее реализация в России

Аннотация

В статье изложены основная цель и задачи миграционной политики, определенные в принятой в 2012 году Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Автор исследует миграционные источники формирования населения России и ее трудовых ресурсов. Рассмотрены результаты реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, обсуждаются механизмы привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, а также создания гибкой системы рынков труда в России. Дана характеристика распределения иностранных работников по сферам деятельности в Российской Федерации в 2012 году; анализируется структура привлеченных высококвалифицированных специалистов по странам их гражданства. Отмечается актуальность проблемы противодействия незаконной миграции. Подчеркнута важность решения языковой проблемы для облегчения процессов адаптации, социализации и интеграции иностранных трудящихся-мигрантов в российское общество. Автор поддерживает мнение о необходимости взаимодействия с диаспорами и усиления роли общественных институтов при решении миграционных проблем, в частности предупреждения и локализации конфликтов, в том числе и на национальной почве.

Ключевые слова: миграционная политика, рынки труда, иностранные трудящиеся-мигранты, диаспоры, незаконная миграция, содействие добровольному переселению соотечественников

Основным событием в миграционной сфере России в 2012 году стало принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Подготовка этого стратегического

документа велась с 2005 года в рамках разработки социально-экономической стратегии России. Основные положения Концепции обсуждались на заседаниях Общественного совета при ФМС России, Общественной палаты Российской Федерации, Российской трехсторонней комиссии, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Правительственной комиссии по миграционной политике. В Концепции была определена основная цель и задачи миграционной политики России, состоявшие в содействии устойчивому экономическому росту, решению демографических проблем, обеспечению интересов национальной безопасности страны.

Миграционные источники формирования населения Российской Федерации

По данным Росстата численность постоянного населения Российской Федерации на 1 декабря 2012 года составила 143,3 млн человек и с начала года возросла на 276,2 тыс. человек. Увеличение численности населения обеспечивалось ее естественным и миграционным приростом. Естественный прирост населения в 2012 году был зафиксирован в 40 субъектах Российской Федерации (в 2011 году — в 28). Однако общий прирост населения был сформирован преимущественно за счет притока в страну мигрантов (98,3%)¹.

По данным Центральной базы данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ ГИСМУ ФМС России), за двенадцать месяцев 2012 года на территорию Российской Федерации въехало свыше 15,7 млн иностранных граждан, что на 13,8% больше, чем в 2011 году (13,8 млн человек). Выехало с территории Российской Федерации свыше 14 млн иностранных граждан (2011 г. — 12 млн человек). Количество пересечений иностранными гражданами Государственной границы Российской Федерации составило свыше 45,1 млн. Почти три четверти количества въехавших составляют граждане СНГ. Более 13% въехавших — граждане государств Европейского Союза.

На российской территории на начало 2013 года находилось около 10,2 млн иностранных граждан, из них 23% (2,346 млн) составляют граждане Узбекистана; 13,3% (1,357 млн) — Украины; 10,2% (1,040 млн) — Таджикистана. Около 4,2 млн из них приехали в Россию с различными целями, не связанными с осуществлением трудовой деятельности; 2,7 млн законно работают на основании разрешения на работу или патента. Постоянно и временно проживают около 700 тыс. иностранцев, что составляет менее 0,5 процента от общего количества населения России.

Ранее действовавшее законодательство было ориентировано в основном на приток временных трудовых мигрантов, количество которых определялось квотой, а их профессионально-квалификационная структура практически никак не регулировалась. Поэтому автор приходит к заключению о необходимости принятия ряда мер по привлечению на жительство в Россию мигрантов с востребованными в стране профессиями и обладающих высоким потенциалом для адаптации и интеграции. Для этого прежде

¹ По данным Государственной информационной системы миграционного учёта Федеральной Миграционной Службы России (ГИСМУ ФМС).

всего необходимо модернизировать институт разрешения на временное проживание (РВП), а также создать балльную систему отбора претендентов для получения вида на жительство. Кроме того, специально должны быть созданы преференции для стимулирования миграции в Россию бизнесменов и инвесторов, а также молодежи.

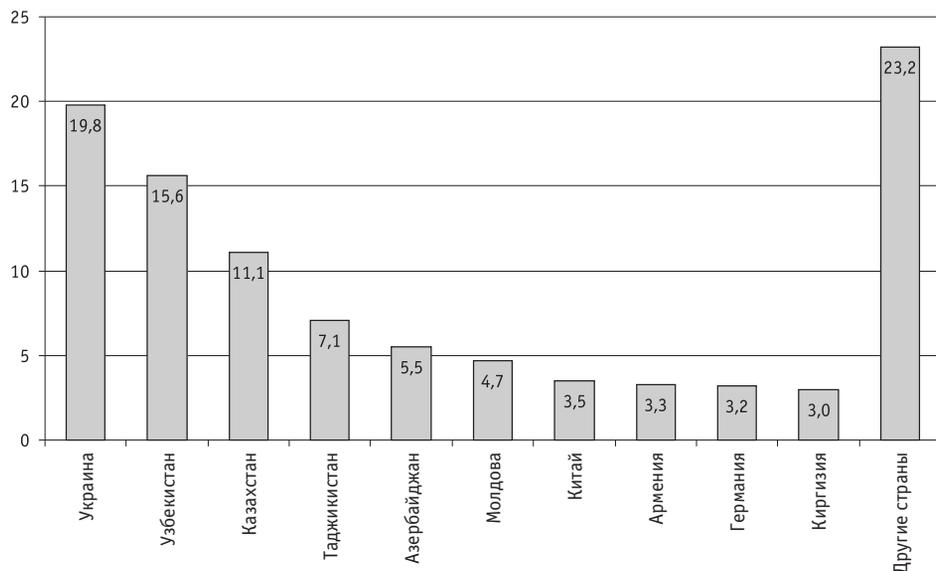


Рис. 1. Распределение иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию в 2012 году, по странам их гражданства, %

Источник: ЦБДУИГ ФМС России.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию

В вопросах привлечения на постоянное жительство Россия ориентируется в первую очередь на соотечественников. С 2007 года в стране действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию. К началу 2013 года в ней участвовала почти половина регионов Российской Федерации (40%). Сюда на постоянное место жительства из-за рубежа переехали более 125 тыс. соотечественников, в основном из государств-участников СНГ.

В 2012 году результаты реализации Программы превысили итоговые цифры 2011 года: число принятых анкет увеличилось в 1,6 раза, а выданных свидетельств — в 2,2 раза. Контингент прибывших в Россию соотечественников возрос в два раза. При этом доля соотечественников, переехавших в Россию в 2012 году, составила половину общего числа переселившихся в Российскую Федерацию за весь период реализации Государственной программы.

По возрастному составу участники Государственной программы представлены преимущественно лицами в возрасте до 40 лет (см. табл.).

**Распределение участников Государственной Программы
по добровольному переселению соотечественников
в Российскую Федерацию по возрасту, %**

| Возраст переселенцев | Переселившиеся в | |
|----------------------|------------------|-----------|
| | 2012 году | 2011 году |
| от 18 до 30 лет | 32,0 | 32,0 |
| от 30 до 40 лет | 35,2 | 36,0 |
| от 40 до 50 лет | 19,8 | 20,0 |
| от 50 до 60 лет | 11,5 | 11,0 |
| старше 60 лет | 1,5 | 1,0 |

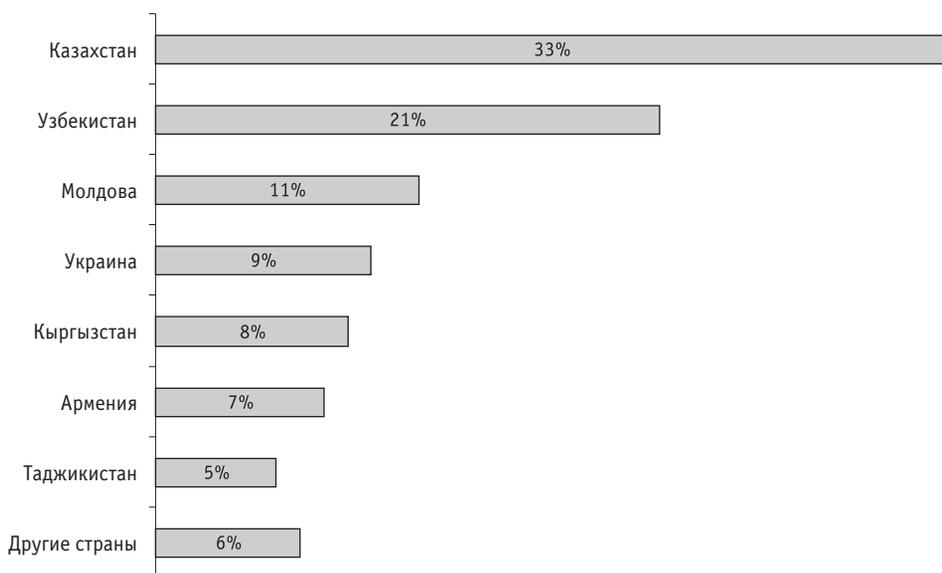


Рис. 2. Страны происхождения переселенцев в Российскую Федерацию, %

Источник: ЦБДУИГ ФМС России.

Среди участников Государственной программы высшее и неоконченное высшее образование имеют 39,6%; среднее профессиональное, среднее техническое и среднее специальное образование — 35,7%; полное среднее и основное среднее образование — 24,5%, другое — 0,2%.

Следует отметить, что потенциал программы далеко не исчерпан. Ее успех во многом зависит от тех условий, которые будут созданы для переселенцев, в первую очередь предоставления жилья и трудоустройства. В целях совершенствования механизмов переселения соотечественников 14 сентября 2012 года Указом Президента утверждена новая редакция

Государственной программы, действие которой началось 1 января 2013 года¹.

На начало 2013 года на учете состояли 38,4 тыс. вынужденных переселенцев, однако принятые государством обязательства по отношению к этой категории мигрантов не были выполнены полностью. Мероприятия по их обустройству были продлены до 2015 года, в 2012 году были решены жилищные проблемы только 2,8 тыс. семей. На основании судебных решений были осуществлены выплаты 386 семьям, пострадавшим в результате осетино-ингушского конфликта.

Использование иностранной рабочей силы

Одной из основных задач миграционной политики является разработка и совершенствование дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы. Её решение позволит построить более гибкую систему рынков труда, основанную на адекватной оценке ресурсов и структуры имеющихся в стране трудовых резервов и дополнительной в них потребности. Внешняя трудовая миграция в основном имеет ротационный характер. При этом трудовые мигранты составляют не более 7% от всех занятых в экономике.

В 2012 году получили разрешение на работу 1,4 млн иностранных граждан, что превышает аналогичный показатель за предыдущий 2011 год на 15,6%. С 2013 года временно проживающие в России иностранцы освобождены от необходимости получения таких разрешений. Основная их доля была занята в 2012 году в строительстве (32%) и сфере услуг (19%) (см. рис. 3).

Более двух с половиной лет страна участвует в конкурентной борьбе за умы. Сегодня максимум преференций обеспечивается именно для высококвалифицированных специалистов. Всего в Россию привлечено более 27 тыс. таких специалистов. В 2012 году было выдано более 44 тысяч разрешений на работу для квалифицированных специалистов.

Иностранцам из государств-участников СНГ, работающим у частных лиц, уже выдано более 2 млн патентов, из них за 2012 год — почти 1,2 млн. В бюджет в прошлом году поступило почти 6,5 млрд рублей.

Противодействие незаконной миграции

Противодействие незаконной миграции — ключевая задача миграционной политики, которой уделено огромное внимание и в Концепции государственной миграционной политики, и в Послании Президента РФ².

Данные информационной системы ФМС России свидетельствуют о том, что более 3,3 млн находящихся в 2013 году в стране иностранцев превысили срок законного пребывания в ней (они находятся здесь более 3 меся-

¹ Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 года № 1289 “О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом” // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2013 год // <http://президент.рф/news/17118>

цев). Большинство нарушителей — граждане Узбекистана (почти 900 тыс.), Украины (более 500 тыс.), Таджикистана (400 тыс.). Предположительно они работают нелегально. Как правило, большая их часть сосредоточена в городах-мегаполисах. Количество протоколов об административных правонарушениях в сфере миграции составило в 2012 году более 2,5 млн. Наложено штрафов на сумму, превышающую 6,1 млрд рублей. По состоянию на 1 января в казначейство поступило более 3,8 млрд рублей от взысканных штрафов.



Рис. 3. Распределение иностранных работников по сферам деятельности в 2012 году
 Источник: ЦБДУИГ ФМС России.

Более эффективно стал работать институт административного расследования. В 2012 году было вынесено свыше 35 тыс. таких определений, их число выросло почти на 21%. Применение процедуры административного расследования позволило более полно выяснять все обстоятельства совершения миграционных правонарушений, что сопровождается снижением количества обжалованных решений на 15%. Уже не первый год ведется отработка информации об иностранцах, совершивших два и более административных правонарушения в течение последних трех лет. По итогам этой работы за отчетный период направлено более 52 тыс. представлений о запрете въезда в страну лиц указанной категории. По сравнению с 2011 годом эти показатели выросли на 55%.

В отношении 34 тыс. правонарушителей вынесены решения об административном выдворении за пределы страны. По материалам ФМС России возбуждено 405 уголовных дел по фактам незаконной миграции, при-

влечено к уголовной ответственности 137 человек. В целом же преступность с участием иностранных граждан в России сокращается: количество совершенных ими в 2012 году преступлений уменьшилось на 5,1% по сравнению с 2011 годом и составило 42,7 тыс. (чуть более 3,4 % от общего числа раскрытых преступлений).

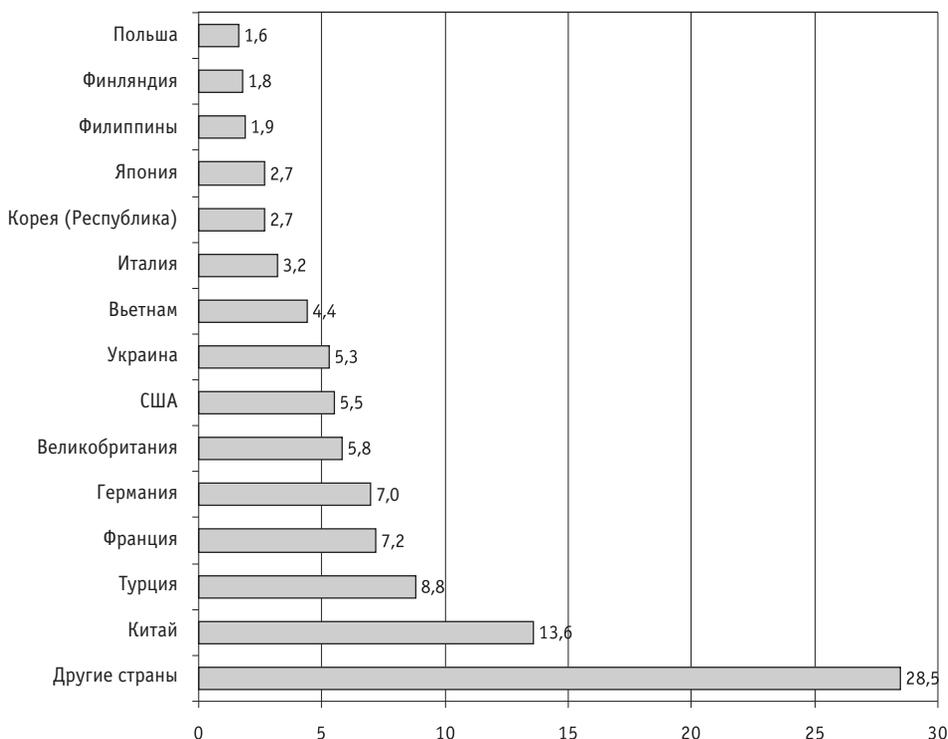


Рис. 4. Распределение высококвалифицированных специалистов по странам гражданства в 2012 году

Источник: ЦБДУИГ ФМС России.

В целях усиления уголовной ответственности за организацию незаконной миграции внесены поправки в статью 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (организация незаконной миграции), увеличены размер и сроки наказания за такое преступление. Указанное деяние отнесено к преступлениям средней тяжести, а при наличии квалифицирующих признаков — к тяжким. Установлена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранца, а также за предоставление заведомо ложных сведений о цели его приглашения.

Внесены изменения в статью 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», устанавливающие запрет на въезд в Россию в течение трех лет для лиц, которые в период своего предыдущего пребывания не выехали до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания.

Для эффективного решения поставленных задач по противодействию незаконной миграции требуется консолидация и активизация взаимодействия заинтересованных структур, прежде всего на международном уровне.

Сегодня миграция приобретает реальное, практическое значение для решения экономических задач. Главная же задача Федеральной миграционной службы России — организовать свою работу так, чтобы выгоды от миграции превышали издержки. Иностранцы обязаны соблюдать российское законодательство, уважать культуру, правила и нормы поведения, принятые в российском обществе.

Решение языковой проблемы

Фундаментом для интеграции является знание русского языка. С 1 декабря 2012 года введено требование владения русским языком к лицам, пребывающим в Российскую Федерацию в безвизовом порядке и желающим осуществлять трудовую деятельность в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания.

В России уже действуют 5 адаптационных центров, оказывающих практическую помощь мигрантам по изучению русского языка, основ миграционного законодательства и культуры России. Они открыты при поддержке региональных властей и общественных организаций (Москва — Молдавская церковь; Москва — Федерация мигрантов России; Москва — киргизская диаспора; Томск — Союз армян; Ульяновск — поддержка Правительства области). Для подготовки к тестированию по русскому языку на территории Российской Федерации действуют 250 отделений курсов русского языка. 64 из них работают на безвозмездной основе.

Роль общественных институтов

В Послании Президента РФ подчеркнута роль общественных институтов при решении миграционных проблем. Значительная роль принадлежит Общественному совету при ФМС России и общественно-консультационным советам при территориальных органах миграционной службы. К реализации программ по правовой, социальной и культурной адаптации мигрантов предлагается привлекать национально-культурные автономии. Опыт работы показал, что взаимодействие с диаспорами, а также их привлечение к работе по адаптации и интеграции мигрантов в российское общество является эффективным инструментом предупреждения и локализации конфликтов, в том числе на национальной почве.

Огромное внимание необходимо уделять и домиграционной подготовке иностранных работников. С сентября 2011-го по февраль 2012 года ФМС России совместно с фондом “Русский мир” реализовала “пилотные” проекты по подготовке потенциальных трудовых мигрантов в Киргизской Республике и Республике Таджикистан. К сожалению, первый опыт показал, что крайне низкий уровень профессиональных знаний и русского языка не удовлетворил запросы российских работодателей, и большей части иностранных работников пришлось самостоятельно трудоустроиваться через родственников и знакомых. В 2013 году планируется организация еще одного аналогичного проекта по обучению русскому языку в Таджикистане.

Послесловие

В настоящее время в России еще не выработаны эффективные механизмы и экономические стимулы, призванные содействовать переезду граждан в отдаленные и малонаселенные регионы страны. На этом фоне продолжает набирать обороты внутренняя миграция населения, в большей степени неорганизованная, из менее благоприятных в экономическом отношении регионов в экономически более развитые регионы и крупные индустриальные центры-мегаполисы.

По моему мнению, накопленный в советское время практический опыт организованного набора работников и проведения сельскохозяйственного переселения семей можно было бы использовать для подготовки новой программы, которая способствовала бы стимулированию трудовой мобильности граждан Российской Федерации в отдаленные и малонаселенные регионы страны.

Развитие международного сотрудничества в целях продвижения интересов Российской Федерации явилось одним из приоритетных направлений деятельности в 2012 году: подписаны международные соглашения, направленные на создание отдельных преференций для квалифицированных иностранных работников и членов их семей. Эти соглашения нацелены на долгосрочное привлечение таких специалистов на работу в Россию. Это также соглашения со странами СНГ об организованном привлечении иностранных работников. ФМС России уже работает на этом направлении, ведет переговоры с таджикскими, киргизскими, узбекскими, армянскими, молдавскими партнерами.

Необходимо и дальше продолжать работу по заключению соглашений о реадмиссии. Со странами Евросоюза Россия подписала все исполнительные протоколы (всего 24). В настоящее время РФ ведет реадмиссионный диалог более чем с 50 странами.

Россия создала международно-правовую базу и обеспечивает свободное перемещение трудовых мигрантов в Едином экономическом пространстве. Граждане Беларуси и Казахстана смогут работать в России без квот и разрешений на работу. На 30 дней они будут освобождены от постановки на миграционный учет. Конечно, новая повестка дня предполагает актуальность дальнейшего развития интеграционных процессов в постсоветском пространстве.