

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ *NATIONAL RELATIONS*

Концепция миграционной политики и трудовая миграция: что можно или нужно сделать?

*В.В. КОМАРОВСКИЙ**

***КОМАРОВСКИЙ Виктор Викторович** – кандидат исторических наук, заведующий сектором социально-трудовых отношений и социальной мобильности Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН. Адрес: Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: komarovskiy.vv@imemo.ru

“Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы”, одобренная в 2018 г., появилась прежде, чем завершилось действие ее предшественницы, принятой в 2012 г. Этот шаг знаменует смену приоритетов миграционной политики страны в изменившихся внешних и внутренних социально-экономических и политических условиях. Несомненно, что данные изменения были весьма существенными. Автор статьи анализирует, насколько произошедшая смена приоритетов миграционной политики соответствует современным потребностям нашей страны, а также тенденциям миграционной политики основных принимающих стран.

Ключевые слова: Концепция, миграционная политика, трудовая миграция, спрос и предложение иностранной рабочей силы, соотечественники.

DOI: 10.31857/S086904990006570-9

Цитирование: Комаровский В.В. (2019) Концепция миграционной политики и трудовая миграция: что можно или нужно сделать? // *Общественные науки и современность*. № 5. С. 132–141. DOI: 10.31857/S086904990006570-9

The Concept of Migration Policy and Labour Migration: What Can or Should Be Done?

*Viktor V. KOMAROVSKIY**

***Viktor V. Komarovskiy** – PhD (Hist.), Head of Department of Labor Relations and Social Mobility of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Address: 117997, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russian Federation. E-mail: komarovskiy.vv@imemo.ru

Abstract. The Concept of the Russian Federation national migration policy for 2019-2025, approved in 2018, appeared before the predecessor, adopted in 2012, was completed. This step marks the shift of

the country's migration policy priorities in the changed external and internal socio-economic and political conditions. There is no doubt that these changes were very significant. As far as the revision of migration policy priorities corresponds to the current needs of the country and the trends of the migration policy of the main host countries - this problem is considered in the presented article.

Keywords: Concept, migration policy, labor migration, demand and supply of foreign labor, compatriots.

DOI:

Citation: Komarovskiy V. (2019) The Concept of Migration Policy and Labour Migration: What Can or Should Be Done? *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 132–141. DOI: 10.31857/S086904990006570-9 (In Russ.)

Принятие в октябре 2018 г. “Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы” (далее – Концепция)¹. следует рассматривать как серьезный шаг в трансформации отечественной миграционной политики. С одной стороны, ее появлению предшествовал целый ряд действий по совершенствованию законодательной базы, организационно-управленческого строения системы миграционного регулирования и упорядочения правил, прав и обязанностей, касающихся пребывания иностранных граждан на российской территории. Даже был опубликован проект документа, что предполагает серьезное обсуждение, которого, однако, не получилось [Хамраев 2017]. С другой стороны, последовавшие за принятием Концепции шаги свидетельствуют о серьезности намерений по приведению миграционного регулирования в соответствие со сформулированными в документе представлениями об их значимости, провозглашенными целями и задачами предлагаемого совершенствования, более четкой расстановкой приоритетных направлений совершенствования миграционной политики как составной части государственной политики.

В отечественной управленческой практике использование такой разновидности документа, как “концепция”, приняло достаточно широкие масштабы, и прежде всего – на федеральном уровне. Но его место среди прочих документов не до конца определено, тем более что данная форма не включена в нормативный список документов стратегического планирования².

По мнению ряда исследователей, Концепция – некий обобщающий документ, дающий представление о роли общественно-политической проблемы в системе государственных приоритетов и призванный наметить цели и меры воздействия на определенную сферу, требующую более пристального внимания в соответствии с теми или иными факторами [Кононов 2017]. По сути, изначально это, скорее, постановка проблемы, чем нормативно обязательный документ.

Однако в современной российской практике, в том числе и миграционного регулирования, данная категория документов приобретает несколько иное значение, выполняя роль новомодной “дорожной карты”, призванной определить направления развития конкретной сферы управления, ее цели и задачи на определенный период. Так, в рассматриваемой Концепции “определяются цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (далее – миграционная политика) исходя из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции” (<http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>). Не случайно принятие документа оформлено Указом Президента РФ “О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы”, содержа-

¹ Указ Президента РФ “О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы” 31.10.2018 № 622 (<http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>).

² См. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями) (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).

щим поручение правительству обеспечить реализацию Концепции, в трехмесячный срок утвердить план по ее реализации, осуществлять контроль и своевременную корректировку. Провозглашается, что Концепция разработана с учетом ряда основных документов стратегического характера (стратегий и концепций, прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.).

В документе предлагается критический обзор миграционной ситуации в стране, состояния внешней и внутренней миграции, в том числе трудовой. Констатируется преобладание притока малоквалифицированной иностранной рабочей силы (далее ИРС), что определяется как внешними, так и внутренними факторами и в основном – сокращением числа квалифицированных рабочих мест. В заключение краткого анализа ситуации делается вывод, что в совокупности все процессы, включая и интенсификацию миграционных потоков в сопредельных регионах, могут стать угрозой для страны и сопредельных государств (п.10).

В завершение перечисления предпринятых за последнее время мер в сфере миграционного регулирования, резюмируется, что эффективность миграционной политики зависит от *качества* правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства, результативности мер противодействия коррупции (п.12). Однако оценки качества правового регулирования и тем более правоприменения не приводятся, что существенно затрудняет представление об объеме задач в данной сфере. А принятый позднее План реализации Концепции, по сути, не дает ответа на данный вопрос (<http://government.ru/docs/35846/>; http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318894/).

Далее следует изложение целей и задач миграционной политики в среднесрочной перспективе: “Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода” (п. 14).

Таким образом, цель миграционной политики в обозримой перспективе в документе довольно расплывчато определяется как создание “миграционной ситуации”, способствующей решению широкого спектра разнотипных задач, начиная с повышения качества жизни и обеспечения безопасности государства до сохранения русской культуры и русского языка. При этом подчеркивается, что “миграционная политика является *вспомогательным* (курсив мой. – В. К.) средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем” (п. 15). Основными ее составляющими провозглашаются: 1) содействие добровольному переселению в Россию лиц, способных органично включиться в систему позитивных социальных связей, и стать полноправными членами российского общества; 2) сохранение открытости страны для законопослушных иностранных граждан, временно находящихся в стране для удовлетворения экономических, социальных и культурных потребностей (п. 15).

В документе приводится перечень принципов и основных задач миграционной политики. В зависимости от насущности конкретной задачи определен круг направлений их реализации, причем явно прослеживается неравномерная проработанность конкретных задач, выражающаяся даже в количестве конкретных направлений реализации. Всего таких принципов и основных задач выполнено шесть, и на предстоящие шесть лет они распределяются следующим образом:

– совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих: добровольное переселение и интеграцию соотечественников и иностранцев, въезд и пребывание иностранцев для развития разнообразных связей;

- создание условий для адаптации иностранцев;
- создание благоприятного режима для свободного перемещения учащихся, научно-педагогических работников для развития науки и подготовки кадров;
- создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;
- дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства;
- оказание помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории России (п. 21).

Наиболее отчетливо разработаны направления по выполнению задачи дальнейшего развития механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства. Всего в этой сфере выделено 13 направлений, тогда как остальные задачи ограничиваются не более чем тремя-четырьмя направлениями. Следует также подчеркнуть, что в документе миграционной политики недвусмысленно отводится роль вспомогательного средства для решения демографических и связанных с ними экономических проблем.

Не подлежит сомнению, что такие страны, как Россия, могут и должны развиваться на основе собственных немалых внутренних ресурсов. И с этой точки зрения любой аспект внешней политики (в широком смысле) может рассматриваться как вспомогательный. Но при этом, в зависимости от сложившейся комбинации внешних и внутренних факторов, приоритетность того или иного направления политики существенно варьируется. Собственно, разработка и принятие данной Концепции как стратегического документа до окончания действия ее преемственности 2012 г. наглядно свидетельствует о необходимости смены приоритетов, касающихся данного “вспомогательного средства”. Не подлежит сомнению и значимость политики привлечения соотечественников на историческую родину. Однако следует ли именно сегодня рассматривать ее как центральный приоритет миграционной политики? Представляется, что в современных условиях есть не менее, если не более насущные проблемы, связанные не только с совершенствованием сложившейся системы миграционного регулирования, но и с подготовкой к *вызовам*, с которыми страна может столкнуться в обозримом будущем.

Выдвижение проблемы соотечественников на передний план обусловлено, разумеется, демографической ситуацией, циклическим снижением рождаемости, ростом доли пожилого населения и неудовлетворительным состоянием замещения естественной убыли населения миграционным приростом по расчетным статистическим данным. Идея новой Концепции, как и многие предпринимаемые шаги, и прежде всего “пенсионная реформа”, связана с финансовой обеспеченностью социально-экономических программ, продвижением национальных проектов в сфере демографии, социального и пространственного развития. Но повлияет ли приток соотечественников на демографическую ситуацию, будет ли ожидаемый эффект значителен?

Хотелось бы напомнить, что по итогам первой всеобщей переписи 1897 г. численность населения Российской империи составила 125 680 682 человека. При этом территория страны была намного больше, чем в настоящее время. К сожалению, прошедшее столетие крайне негативно сказалось на демографии России. Начиная с 2000-х гг. нас пугают депопуляцией, “русским крестом” и т.п. Но так ли все печально? Не следует ли принять за аксиому циклический характер роста населения и реально оценить приемлемый размер и необходимый прирост постоянного населения? Именно в этом случае привлечение соотечественников и иностранцев на постоянное место жительства (ПМЖ) в страну можно будет рассматривать как реальное вспомогательное средство.

Однако дело даже не в этом. Европа также испытывает серьезные вызовы, связанные со старением населения, давлением пенсионной системы на экономику и т.п.

Трансграничная миграция достаточно долго пропагандировалась как панацея от всех проблем, как источник притока континентов перспективной молодежи, прилива необходимого человеческого капитала, роста производительности труда и международной конкурентоспособности. Реалии же оказались не столь радужными. До сих пор экономический вклад трудовой миграции остается предметом ожесточенной интеллектуально-политической дискуссии. Массовость потоков различных категорий иностранцев отнюдь не способствовала их плавной адаптации и интеграции. Вместо этого серьезно обострилась угроза сегрегации, с формированием параллельных сообществ, имеющих свою экономику и культуру, отторгающую европейские ценности, усугубляя положение ростом религиозного фанатизма и прямого терроризма. Отсюда и наблюдаемый ныне рост евроскептицизма, протестных настроений, стигматизируемых по привычке к таким стереотипам, как расизм и ксенофобия в политической жизни многих европейских стран.

В изменяющихся условиях миграционная политика основных принимающих стран не может не меняться, не учитывать изменения спроса и предложения на рынке труда, роста внешнего давления и необходимости укрепления границ [Еuroean... 2018^a]. Не случайно поворот в миграционной политике большинства принимающих стран Европы (и не только Европы) приобретает все более отчетливые черты.

Происходит постепенный дрейф от прежней глобализированной риторики и соответствующих действий в сторону формирования политики селективной трудовой миграции, противодействия нелегальной (как бы ее ни трактовали!) миграции и укрепления общеевропейских границ [Еuroean... 2018^b]. При этом современные изменения условий существования говорят о том, что глобализация все заметнее трансформируется в деглобализацию и обращение к углубляющимся национальным проблемам, целям и задачам их купирования.

Не случайно в предшествующем, зафиксированном варианте Концепции 2017 г. большое внимание было уделено именно трудовой миграции и предотвращению массового притока иностранцев в страну (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=27993#08294061686085688>). Проблема не в росте трудовой миграции, а в решении задачи формирования эффективной системы отбора востребованных и отсева избыточных категорий трудовых мигрантов.

Именно трудовая миграция становится *приоритетным* направлением миграционной политики многих принимающих стран, в том числе и России. Поэтому, к сожалению, приходится констатировать: и концептуальное, и конкретное определение места и роли трудовой миграции в завтрашней России в новой Концепции ограничилось лишь скупыми упоминаниями в конце пункта 22 в. Очерк ее состояния в преамбуле этот пробел только подтверждает.

Таблица

Численность соотечественников, переселившихся в Россию (2008–2018 гг., тыс. чел.)

Годы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Прибыло	8279	7357	11 768	29 641	56 647	34 697	106 319	183 146	146 585	118 606	107 561

Источник: (https://xn--b1aew.xn-plai/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_IV_kvartal_2015_goda.pdf; <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/3/1>)

Не менее важно рассмотреть реальный социально-экономический и демографический потенциал переселяющихся в страну соотечественников (см. табл.). Как следует из доступных официальных данных, динамика переселения за 10 лет осуществления программы крайне нестабильна. В частности, существенный прирост, начиная с 2014–2015 гг.,

обусловлен событиями на Украине. Да и масштабы въезда в страну вряд ли способны серьезно повлиять на общую демографическую ситуацию.

То же самое можно сказать и о втором компоненте данной задачи – привлечении в страну иностранцев, способных успешно интегрироваться в российское общество. Помимо прочего, данный источник существенно ограничен в среднесрочной перспективе, и надеяться на ощутимый рост притока соотечественников и иных, готовых к интеграции лиц, весьма проблематично. Это определяется как ситуацией в странах выезда, так и социально-экономической ситуацией в самой России, способностью ее регионов к приему переселенцев. Следует отметить, что, как свидетельствуют недавние события в Якутии и Иркутской области, *адаптационный потенциал* приезжих зачастую гораздо выше, чем у местного населения. Это проявляется в заполнении свободных и полусвободных экономических ниш, но одновременно выливается в рост как недовольства местного населения, так и открытого его противостояния избыточному притоку иностранцев [Лерцев 2019; Зачем китайцы... 2019].

Отмечу также, что в мировой практике данная проблема, как правило, выделяется в самостоятельное направление социально-экономической политики, так как требует дифференцированного подхода к программам для постоянных и временных мигрантов. Их осуществление возложено на соответствующие социальные и трудовые службы, а не на органы внутренних дел.

С проблемой репатриации соотечественников в России дело обстоит не менее серьезно. На пути их интеграции существовала и существует масса бюрократических преград. Большинство соотечественников – лица в трудоспособном возрасте (в 2016 г. таких было 74,7%), с достаточно высоким уровнем образования (у 41,7% – высшее и неоконченное высшее образование) [Государственная... 2017]. Поэтому они ориентированы на переезд в крупные города и центральные регионы. А те отнюдь не всегда готовы их принять.

Одновременно не следует упускать из виду и проблему отъезда граждан России из страны как на ПМЖ, так и на работу и учебу. Их число по размерам сопоставимо с числом въезжающих в нашу страну соотечественников. Например, по данным Росстата, в 2011 г. за пределами России работали 106,6 тыс. человек, в 2012 г. – 95,4 тыс., в 2013 г. – 61,9 тыс., в 2014 г. – 65,2 тыс., в 2015 г. – 72,0 тыс., в 2016 г. – 50,8 тыс., в 2017 г. – 111,9 тыс. человек [Росстат... 2018]. То есть, по сути, соотечественники способны обеспечить лишь частичное замещение выбывающих групп граждан.

Изложенное заставляет обоснованно предположить, что ориентация на привлечение в страну соотечественников – пусть действительно важный, но отнюдь не ведущий приоритет миграционной политики в современных условиях. А вот *комплексное* совершенствование системы привлечения, отбора и отсева тех или иных категорий иностранцев вполне может претендовать на первое место среди насущных задач миграционной политики. При этом система должна опираться на грамотно организованный и четко построенный механизм определения текущей и перспективной потребности в иностранных кадрах той или иной квалификации. В этом существенную помощь мог бы оказать организованный набор ИРС как перспективное направление миграционной политики [Комаровский 2018].

Среди остальных пяти основных задач, представленных в Концепции, следует остановиться на проблеме адаптации иностранцев и преодоления диспропорции территориального распределения населения страны. Проблемы эти актуальны не только для нашей страны. Сразу подчеркну, что более или менее удовлетворительно их не удалось решить ни одной принимающей стране в мире. В Европе, несмотря на масштабные финансовые затраты на программы адаптации, можно констатировать весьма относительные результаты при всей интенсивности предпринимаемых усилий [EU 2016]. Еще в большей мере это относится к более равномерному распределению иностранцев по территории страны. Стягивание и концентрация населения в ряде крупнейших агломераций – общеизвестный глобальный процесс, характерный для большинства стран. Эти агломерации с их бо-

лее перспективными возможностями трудоустройства “всасывают” в себя не только население отечественной “глубинки”, но и привлекают значительную часть мигрантов. И решение в обозримой перспективе здесь не просматривается (такие, например, меры, как передача дальневосточного гектара переселенцам-соотечественникам, возможно, и будут иметь некий информационно-пропагандистский эффект, но не более).

Если же подходить к проблеме с точки зрения формирования направлений трансграничной образовательной миграции, то надо учитывать, что здесь сложились мировые доминирующие центры притяжения, и Россия к ним не относится ни по качеству образования, ни по пропускной способности. Не следует упускать из виду, что для ряда стран, еще недавно активно развивавших прием иностранных студентов, достигнут определенный порог насыщения, что потребовало введения ряда ограничений на прием абитуриентов из некоторых стран (по соображениям безопасности) либо взимания/повышения платы за обучение и иных мер (это касается Великобритании, Швеции, Австралии).

Трудовые мигранты и студенты как лица в трудоспособном возрасте, естественно, ориентированы на центры, предоставляющие наибольшие возможности для работы, учебы и комфортного проживания, которые, как правило, они видят в развитых агломерациях. Для привлечения же необходимых работников в экономически перспективные, развивающиеся регионы требуются дополнительные специальные усилия. Например, в Австралии во время недавнего бума горнодобывающих отраслей нехватка работников была компенсирована специальной программой привлечения ИРС в соответствующие регионы. Однако надо иметь в виду, что подобные программы обычно рассчитаны на определенные временные рамки. Причем такие факторы, как, например, изменение экономической конъюнктуры в любом случае потребует либо отказа от использования конкретных категорий ИРС, либо их последующей переориентации на другие отрасли и регионы. Таким образом, и наша миграционная политика, нацеленная на развитие тех или иных новых объектов, должна быть достаточно гибкой как во времени, так и территориально и, что не менее важно, согласовываться с экономическими циклами.

Что касается остальных задач, представленных в Концепции, то они, по моему мнению, могут рассматриваться как приоритетные на короткой дистанции. Ведь по сути они являются элементами конкретизации более общей задачи построения эффективной и адекватной миграционной системы, способной гибко реагировать на социально-экономические запросы государства, экономики и граждан.

К сожалению, в документе не ставится задача комплексного подхода к приведению системы управления миграционными потоками в соответствие с современными потребностями развития страны. Речь идет в основном о совершенствовании отдельных механизмов, признаваемых недостаточно эффективными, что напоминает латание дыр, тем более что *учету* и *прогнозу* потребностей экономики в данном документе не нашлось места. Что, кстати, противоречит первому декларируемому принципу миграционной политики – комплексности решения задач (п.20а).

Что касается конкретизации задач Концепции через выделение ряда основных направлений миграционной политики, то, как уже отмечалось, наиболее насыщенной оказалась политика “в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства РФ и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства РФ о противодействии коррупции” (п.26). В важности данного направления нет никаких сомнений, однако при условии его более сбалансированного и четкого сопряжения с теми приоритетами миграционной политики, которые выполняют важную вспомогательную функцию на отечественном рынке труда.

Значение, придаваемое Концепции, и инициирование ее положений определяются не только Планом ее реализации, утвержденным в феврале 2019 г. правительством (<http://>

government.ru/docs/35846/; http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318894/), но и сопутствующими организационными изменениями. Среди них – реорганизация и передача Управлению Администрации президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан ответственности за миграционную политику в целом и создание рабочей группы по ее реализации под председательством главы Управления (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201812230001>; <http://kremlin.ru/acts/news/59986>). В отличие от ранее создаваемых консультативных органов, в состав группы вошли только представители ряда министерств и ведомств, так как одна из основных ее задач – предварительная проработка мер по реализации указанной Концепции и подготовка соответствующих предложений, обеспечение взаимодействия между государственными органами [Соловьев 2019; Гордеев 2018].

Планом реализации Концепции предусматривается разработка проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов, направленных на решение задач государственной миграционной политики, анализ и подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию миграционного законодательства, оптимизация порядка предоставления государственных услуг и выполнения административных процедур, развитие государственных информационных систем, внедрение современных цифровых и информационно-технических решений в этой сфере.

Полномочия по мониторингу и контролю реализации плана закреплены за МВД России. По сути, получается, что выбор приоритетов, определенных Концепцией, обусловлен сложившимся *разделением труда* в миграционной политике. Она охватывает прежде всего сферу компетенции МВД: совершенствование системы виз и разрешений, программу содействия добровольному переселению, контроль и регулирование условий пребывания иностранцев в стране (включая учет трудовых мигрантов).

Почему же она лишь в малой степени касается не менее важных вопросов миграционной политики, хотя они и упоминаются? Имеются в виду комплексный подход к развитию миграционной системы, роль трудовой миграции как важнейшего компонента миграционной политики основных принимающих стран и проблема адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество, особенно актуализировавшаяся в связи с недавней волной беженцев.

Представляется, это связано с тем, что трудовая миграция как феномен относится к компетенции Минтруда, а интеграция иностранцев – дело Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН). Именно Минтруд выступает с 2013 г. основным исполнителем Государственной программы “Содействие занятости населения” (<http://government.ru/programs/213/events/>). Важное место в ней занимала в 2013–2016 гг. подпрограмма “Внешняя трудовая миграция”, осуществлявшаяся во взаимодействии с ФМС. После раскасирования последней и передачи ряда ее миграционных функций МВД подпрограмма как таковая была свернута, незначительная ее часть сохранилась за Минтрудом, а основная перешла в непосредственное ведение МВД, где благополучно растворилась в его текущих программах (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321978/). Что же касается госпрограммы содействия переселению соотечественников, то она прошла достаточно извилистый путь, но, тем не менее, сохранилась и при передаче в ведение МВД (https://xn--blaew.xn--plai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/information-pack).

Все это привело к смещению акцентов Концепции от проблем стратегического планирования в сфере миграции к выполнению текущих задач совершенствования миграционного регулирования. Но последние по своей сути не требуют отдельного концептуального оформления, ибо представляют собой инструменты достижения определенных стратегических целей.

Недавний миграционный кризис, наложившийся на трансформацию приоритетов миграционной политики основных принимающих стран, ее разворот в сторону трудовой миграции демонстрирует богатый опыт успехов и неудач в выстраивании националь-

ных миграционных стратегий, адекватных современным потребностям национальных экономик принимающих стран. Данный опыт свидетельствует о том, что в современных условиях трудовая миграция должна строиться, исходя прежде всего из задач повышения конкурентоспособности национальных экономик, содействия их социально-экономической стабильности. Это предполагает изменение не только организации миграционного отбора и отсева, но и привлечения наиболее востребованных категорий иностранных работников, способных содействовать экономическому прогрессу принимающих стран, а не превращаться в источник социально-политической напряженности, диаспоральной разобщенности и открытой сегрегации со всеми ее прелестями.

В начале данной статьи не случайно была предпринята попытка понять, почему подобные документы именуется концепциями. Приходится признать, что в российском контексте таким словом именуется документ краткосрочного планирования мероприятий, по тем или иным причинам не осуществленным ранее. В этой связи нельзя не согласиться с мнением: "...создается впечатление, что политическое управление в России как бы зависло на уровне политического ориентирования (концептуализации политики) и крайне медленно с большим трудом продвигается в сторону стратегического планирования (разработки стратегий и доктрин). Основная причина такого состояния дел кроется в недостаточной научной проработке вопросов решения общественных проблем" [Кононов 2017].

Действительно, при переходе от обзора проблем к постановке задач происходит внешне малозаметная, но существенная трансформация идеологии документа. Из концептуального документа, рассматривающего состояние миграционной политики и ее регулирования, ее достижения и проблемы, основные цели и задачи на оговоренный период времени, то есть указания на то, какие меры *необходимо* предпринять, он плавно преобразуется в план мероприятий, которые *могут быть* осуществлены в рамках компетенции органов исполнительной власти, ответственных за данное направление политики.

Концептуальные моменты, требующие своей проработки и ранжирования, уступают место вполне рядовым, можно сказать, инструментальным предложениям по изменению тех или иных норм текущего законодательства. Бесспорно, тут мы видим многие насущные проблемы, которые почему-то не решаются на протяжении ряда лет. Но это не предмет *концептуального разговора*, а вполне рядовая, чтобы не сказать рутинная, часть нормотворчества.

Следует подчеркнуть, что, тем не менее, относительно предшествующей Концепции 2012 г. в новом документе сделан важный шаг в осмыслении современной российской миграционной политики, а именно: переход от перечисления всех мыслимых проблем в сфере миграционного регулирования к выделению наиболее важных направлений и обеспечению безопасности российского рынка труда. Однако и в Концепции, и в Плане представлен лишь набор мер, уже претворяемых в жизнь, а вот проблема взаимосвязи внешней миграции с отечественным рынком труда, регулированием спроса и предложения ИРС, к сожалению, так и не получила развернутого рассмотрения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гордеев В. (2018) Путин реорганизовал свое управление по обеспечению конституционных прав (<https://www.rbc.ru/politics/23/12/2018/5c1f69559a79476ecf13914e>).

Государственная программа "Содействие занятости населения". ГП 07 Уточненный годовой отчет за 2017 г. ОМ 1.6. Защита национального рынка труда от избыточного привлечения иностранной рабочей силы. С. 86–92 (<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/3/1>).

Зачем китайцы скупают земли в Сибири и чем они раздражают россиян (2019) (<https://news.mail.ru/society/36287695/>).

- Комаровский В.В. (2018) Инструменты миграционного регулирования: оргнабор и межгосударственные соглашения (Россия – Узбекистан) // Россия и новые государства Евразии. № 3. С. 156–169.
- Кононов Л.А. (2017) Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. № 2. С. 55–66.
- Перцев А. (2019) Люди у нас терпимые. До определенного момента (<https://kommersant.ru/daily/118084>).
- Росстат (2018) О межрегиональной трудовой миграции в 2017 году (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/migrac/mtm_2017.htm).
- Соловьев В. (2019) Мигрантополучатели. Сформированы структуры, которые займутся привлечением в Россию новых граждан (<https://www.kommersant.ru/doc/3909388>).
- Хамраев В. (2017) МВД подготовило новую концепцию миграционной политики (https://www.kommersant.ru/doc/3461314?from=doc_vrez).
- EU (2016) “Zaragoza” Integration Indicators: Germany (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/eu-zaragoza-integration-indicators-germany>).
- European Commission (2018^a) EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration. Press release.
- European Commission (2018^b) Pilot Projects Legal Migration (Concept note, EC, Brussels 2018) (https://www.icmpd.org/fileadmin/user_upload/DOC6_Concept_Note.pdf).

REFERENCES

- EU (2016) ‘Zaragoza’ Integration Indicators: Germany. (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/eu-zaragoza-integration-indicators-germany>).
- European Commission (2018^a) EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration / *Press release*.
- European Commission (2018^b) Pilot Projects Legal Migration. Concept note, EC Brussels 2018 (https://www.icmpd.org/fileadmin/user_upload/DOC6_Concept_Note.pdf).
- Gordeev V. (2018) *Putin reorganizoval svoje upravlenie obespecheniya konstitucionnich prav* [Putin reorganized his constitutional rights office] (<https://www.rbc.ru/politics/23/12/2018/5c1f69559a79476ecf13914e>).
- Gosudarstvennaya programma “Sodeystviye zaniatosti naseleniya” GP 07 Utochnenniy godovoy otchet 2017. OM 1.6. Zashchita nacionalnogo rinka truda ot izbitochnogo privlecheniya inostrannoy rabochey sili [State program “Promotion of employment”. SE 07 Updated Annual Report for 2017 OM 1.6. Protection of the national labor market from over-attraction of foreign labor], pp. 86–92 (<https://rosmintrud.ru/ministry/programms/3/1>).
- Khamrayev V. (2017) *MVD podgotovilo novuju koncepciju migracionnoy politiki* [The Ministry of Internal Affairs prepared a new concept of migration policy] (https://www.kommersant.ru/doc/3461314?from=doc_vrez).
- Komarovskiy V.V. (2018) Instrumenti migracionnogo regulirovaniya: orgnabor i mezosudarstvennie soglasheniya (Russia – Uzbekistan) [Migration regulation instruments: organizing and interstate agreements (Russia – Uzbekistan)]. *Russia i novye gosudarstva Eurasii*, no. 3, pp. 156–169.
- Kononov L.A. (2017) Rol’ oficial’nich dokumentov: koncepciy, doktrin i strategiy v politichescom upravlenii Rossiyskoy Federacii [The role of official documents: concepts, doctrines and strategies in the political management of the Russian Federation]. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, no. 2, pp. 55–66.
- Pertsev A. (2019) *Ludi u nas terpmie. Do opredelennogo momenta* [Our people are tolerant. Until a certain point] (<https://kommersant.ru/daily/118084>).
- Rosstat (2018) *O mezregionalnoy trudovoy migratsiyi v 2017* [On interregional labor migration in 2017] (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/migrac/mtm_2017.htm).
- Soloviev V. (2019) *Migrantopoluchateli. Sformirovani structuri, kotorie zaymutsia privlecheniem v Rossiju novich grazhdan* [Migrant beneficiaries. Formed structures that will attract new citizens to Russia] (<https://www.kommersant.ru/doc/3909388>).
- Zachem kitajci skupajut zemlu v Sibiri i chem oni razdradzajut rossijan* (2019) [Why the Chinese are buying up land in Siberia and how they annoy the Russians] (<https://news.mail.ru/society/36287695/>).