

*В. Комаровский*

## ПРИОРИТЕТЫ РОССИЙСКОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

DOI: 10.20542/2073-4786-2019-3-208-218

Принятие новой «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» (далее – Концепция) не сопровождалось сколько-нибудь широкой дискуссией в экспертном сообществе. Между тем, как представляется, проблема миграции заслуживает гораздо большего внимания и углубленного анализа.

Как ни парадоксально, этот документ, введенный в действие указом Президента страны, несмотря на заявленные цели стать документом национального масштаба, при более пристальном рассмотрении представляет собой скорее программу действий Министерства внутренних дел (МВД) по направлениям деятельности, входящим в сферу его компетенции [1]. По сути, это не документ общенациональной политики, но ведомственная программа действий на шестилетний период. План по ее реализации – наглядное тому подтверждение, хотя к выполнению ее отдельных направлений привлекаются и другие органы исполнительной власти [2].

Скорее всего, это стало проявлением более общей тенденции, т.к. предыдущий неосуществленный вариант Концепции (2017 г.), обоснованно претендовавший именно на национальный уровень охвата, по неясным причинам был положен под сукно [3]. Дело в том, что ряд стандартных для любой национальной миграционной политики базовых направлений вынесен за рамки принятой Концепции и регулируется положениями других документов стратегического планирования, ответственность за исполнение которых возложена на соответствующие органы управления. Тем самым, сохраняется даже не отраслевой, а ведомственный, по сути, бюрократический принцип постановки задач, разработки планов их реализации и оценки итогов (оценки эффективности) конкретной деятельности.

Миграционная политика ведущих принимающих стран опирается на программно-целевой принцип регулирования притока (отбора и отсева) отдельных категорий трансграничных мигрантов в зависимости от текущих и перспективных социально-экономических потребностей страны, состояния национального рынка труда. В современных условиях основное внимание национальной политики этих стран концентрируется на проблемах трудовой

миграции (селективных принципах отбора востребованных категорий иностранных работников), противодействия нелегальной миграции, проблеме беженцев и несистемных мигрантов (сокращение притока и адаптация вновь прибывающих).

Это отнюдь не означает игнорирования иных аспектов и потоков трансграничной миграции, однако сегодня приоритеты большинства принимающих стран именно таковы. Именно поэтому тот факт, что трудовая миграция практически вынесена за рамки новой Концепции, не может не вызывать вопросов.

Важно отметить, что ранее политика в сфере внешней трудовой миграции была включена в Государственную программу «Содействие занятости населения» как отдельная подпрограмма (2013 – 2016 гг.) [4]. Однако в ходе административных преобразований и ликвидации Федеральной миграционной службы (ФМС) она практически растворилась в других ведомственных программах. Более того, вместо согласованного видения национальной миграционной политики стало проявляться различие ведомственных подходов к ее целям и задачам.

Если кратко, то в Концепции приоритеты отданы привлечению соотечественников из-за рубежа и совершенствованию ряда положений миграционного законодательства. Очевидно, что правовые вопросы предоставления гражданства, разрешений на пребывание и видов на жительство – существенная сторона деятельности органов внутренних дел так же, как и привлечение соотечественников из-за рубежа. Однако их приоритетность по отношению к трудовой миграции в целом, ее масштабам, структуре и перспективам, не говоря уже о проблемах адаптации и интеграции новых переселенцев, представляется дискуссионной.

Показательно, что в соответствии с обновленной версией Госпрограммы «Содействие занятости населения» (март 2019 г.), основным исполнителем которой выступает Министерство труда и социальной защиты (Минтруд), – внешняя миграция уже рассматривается под углом «защиты национального рынка труда от избыточного привлечения иностранной рабочей силы» и обеспечения приоритетного права на трудоустройство граждан России [5].

Приоритет защиты прав собственных граждан – основной постулат миграционной политики любой принимающей страны. Другое дело, что, в зависимости от конкретных обстоятельств, эта защита приобретает различные формы, и при этом могут использоваться различные наборы мер. В последнем варианте данной госпрограммы это – «непревышение 2,4 процента к 2024 году доли привлекаемых иностранных работников в общей численности рабочей силы (экономически активного населения)» [5].

Установление допустимой доли иностранных работников, ее снижение и распространение на отдельные отрасли рассматривается как одна «из **наименее** затратных для бюджета организационных мер формирования рабочих мест для граждан Российской Федерации в отсутствие иных способов их появления» [6, с. 35]. Таким образом, не только игнорируется основной фактор привлечения иностранной рабочей силы – отсутствие соответствующих национальных кадров, но и прогнозируется стагнация создания новых рабочих мест для собственных граждан.

В то же время в еще одном документе стратегического планирования, разрабатываемом Министерством экономического развития (МЭР) – «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации», – миграционный прирост рассматривается как один из основных источников роста населения страны в среднесрочном и долгосрочном плане. При этом важнейшим направлением миграционной политики в долгосрочной перспективе признается привлечение иностранных квалифицированных (КС) и высококвалифицированных (ВКС) специалистов с учетом потребностей рынка труда [7, с. 24-25].

В развитие данного подхода Министерство предлагает упростить миграцию в РФ для высококвалифицированных специалистов [8]. Действующее законодательство устанавливает основным критерием квалифицированности уровень (порог) заработной платы. Так, для приглашаемых на работу в особые экономические зоны ее уровень должен составлять не менее 58 тыс. руб. в месяц, для занятых в научной сфере – не менее 83 тыс. руб. и не менее 167 тыс. руб. – для всех остальных. Число разрешений на работу для ВКС не квотируется, разрешения на работу им выдают на три года с возможностью продления. Они могут оформить вид на жительство для себя и членов семьи. В 2018 г. им выдали 28,2 тыс. разрешений на работу.

По мнению МЭР, необходимо снизить «зарплатные» пороги, чтобы расширить число получателей статуса ВКС. Кроме того, ведомство предлагает ввести возможность дистанционного подтверждения квалификации на основе опыта работы или специализации, что расширит доступ таких специалистов на рынок труда без привязки к конкретному работодателю. Для упрощения долгосрочного пребывания ВКС и иностранцев, окончивших обучение в вузах России, министерство предлагает дать им возможность получать российское гражданство в упрощенном порядке без отказа от уже имеющегося у них [8].

Привлечение ВКС является важной частью миграционных программ принимающих стран, и зарплатные пороги – вполне адекватный инструмент регулирования их притока. Однако в данном случае вызывает сомнение акцент на повышении количества в ущерб качеству специалистов,

пренебрежение реальными потребностями работодателей. Подобный подход чреват недоиспользованием квалификации иностранцев (Overqualification), в том числе и выпускников российских вузов. Большинство принимающих стран с этой проблемой уже столкнулось в полной мере [9, p. 87-89].

Можно констатировать, что вполне отчетливо прослеживаются различия подходов к миграционной политике различных федеральных органов исполнительной власти в зависимости от сферы их компетенции. И, наверное, не случайно роль координационного органа в сфере миграционной политики после одобрения Концепции была возложена на Управление Администрации Президента по защите конституционных прав граждан и сформированную при нем Рабочую группу из заместителей руководителей профильных министерств и ведомств [10, 11].

Подготовленный МВД в 2017 г., но не реализованный проект концепции представляется более целенаправленным и конкретизированным, ориентированным на решение проблем трудовой миграции и избыточного притока мигрантов. Принятый в конце концов вариант Концепции охватывает заметно большее число приоритетов и направлений их реализации, что как представляется, снижает ее эффективность [12, с. 32]. Вместо единой концепции сегодня российские власти должны найти возможности координировать взаимодействие различных органов, действующих на основе отдельных и, в определенной мере, противоречивых документов стратегического планирования со всеми вытекающими последствиями.

Показательно, что определенные подходы прежнего проекта прослеживаются и в принятой Концепции. В преамбуле, описывающей современное состояние миграции, особое внимание уделено именно трудовой миграции. Однако, как уже отмечалось, среди приоритетов политики ее практически нет – есть лишь упоминание ряда моментов среди **направлений** миграционной политики:

- повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе, исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;
- развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников (пункт 22).

Скорее всего, такой подход определяется сменой приоритетов, целей и задач заложенных в новой Концепции:

*«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).

Столь широкий спектр разнообразных и разнонаправленных задач, скорее всего, необходим для – достаточно спорной по своей сути – констатации того, что «миграционная политика является **вспомогательным** 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 соответствии с выдвинутыми приоритетами определяются и **задачи миграционной политики** на предстоящие шесть лет:

*а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:*

*добровольное переселение и интеграцию соотечественников и иностранцев,*

*въезд и пребывание иностранцев для развития разнообразных связей;*

*б) создание условий для адаптации иностранцев;*

*в) создание благоприятного режима для свободного перемещения учащихся, научно-педагогических работников для развития науки и подготовки кадров;*

*г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;*

*д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства;*

*е) оказание помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории России (п. 21).*

Наиболее разработаны направления по выполнению задачи д) *дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства*. Всего выделено 13 направлений противодействия нарушениям законодательства, тогда как по остальным задачам – не более 3–4 направлений.

Как представляется, выполнение ряда положений Концепции будет сопряжено с существенными трудностями. Это касается и проблемы адаптации приезжих, и привлечения иностранных студентов и педагогов и, тем более, снижения диспропорций в территориальном размещении населения страны.

Вообще, постановка тех или иных целей и задач в любом программном документе не является гарантией их достижения. В реальной ситуации зачастую приходится решать проблемы, не предусмотренные даже в самой адекватной стратегии. Это в полной мере относится к сфере миграционных отношений. Важно, чтобы разрыв между декларируемой политикой (ее целями и задачами) и реальными действиями и результатами не слишком увеличивался, обесценивая тем самым утвержденную стратегию.

С этой точки зрения важны не только конкретные шаги в рамках выполнения Плана реализации Концепции, но и масштаб действий, не предусмотренных Концепцией и другими стратегическими документами. Если рассматривать выстраивание миграционного взаимодействия с основными странами – партнерами по ЕАЭС и СНГ, то, наряду с углублением интеграционных процессов, необходимо обеспечить гибкое реагирование на возникающие противоречия и несовпадение интересов с конкретными партнерами.

Так, несмотря на то что в рамках обеспечения свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС осуществляется активная работа, направленная на углубление интеграции, для выполнения целей Союза необходимо не только форсировать реализацию имеющихся договоренностей, но и концептуально решить имеющиеся проблемные вопросы, сделать ощутимыми результаты интеграции и повысить благосостояние всех граждан, а не только осуществляющих трудовую деятельность [13, с. 32].

Рынок труда России по-прежнему остается основным потребителем рабочей силы из стран ЕАЭС и СНГ, несмотря на все разговоры о снижении его привлекательности для трудовых мигрантов, переориентации их на другие рынки труда [14]. Возможности диверсификации направлений потоков трудовых мигрантов из этих стран сегодня объективно ограничены, и колебания масштабов притока трудовых мигрантов в Россию в основном определяются колебаниями ее миграционной политики, изменениями законодательства в направлении ужесточения требований к пребыванию иностранцев в стране, стремлением повысить их отчисления в бюджет [15].

В этом смысле показателен характер взаимодействия внешней политики с политикой миграционной. В частности, это наглядно проявляется в отношении так называемой «миграционной амнистии» и

организованного набора иностранной рабочей силы. Жесткость российского законодательства и перекосы правоприменительной практики в сфере санкций за нарушение правил пребывания иностранцев в стране давно вызывают нарекания правозащитников. В качестве одного из инструментов решения накопившихся проблем время от времени предлагается проведение миграционной амнистии для лиц, которым был закрыт въезд в страну за мелкие правонарушения, так же как и для нарушителей сроков пребывания.

Между тем в Концепции данный инструмент миграционного регулирования даже не упоминается. При этом в Евросоюзе и ряде других принимающих стран до недавнего времени подобная практика (Regularization) использовалась достаточно широко, вызывая широкую полемику [16, 17]. Однако перед последним миграционным кризисом в ЕС была признана необходимость перехода к индивидуальным процедурам регуляризации статуса мигрантов вместо массовых кампаний.

В российской практике предложения о миграционных амнистиях вызывали больше вопросов, чем внятных ответов, и реальных перспектив их проведения не наблюдалось. Однако в последние годы неожиданно были проведены амнистии для граждан Молдовы и Киргизии (в 2017 и 2019 гг.) [18, 19, 20, 21]. Очевидно, что в значительной степени эти шаги были связаны с политической ситуацией в данных странах, а не с ситуацией на российском рынке труда. Собственно, это подтверждается и тем, что, несмотря на настойчивые предложения Таджикистана, проведение в 2019 г. миграционной амнистии для выходцев из этой страны было отклонено [22], хотя по числу гастарбайтеров из этой страны, приехавших работать в Россию, Таджикистан занимает второе место (2018 г. – 1 млн. человек) [23].

Неслучайно регуляризация статуса мигрантов в странах, ее активно использовавших (например, в Италии), распространялась на категории нелегально занятых иностранцев с целью сокращения нелегальной занятости и теневого рынка труда. В нашем же случае цель миграционной амнистии – снятие запрета на въезд в страну, по тем или иным причинам налагаемого на трудового мигранта.

Что касается **организованного набора** иностранной рабочей силы, то, как уже отмечалось, подобная практика регулирования притока временных трудовых мигрантов в мире распространена достаточно широко [24]. Кроме того, это один из немногих пунктов новой Концепции, касающихся непосредственно трудовой миграции. Данное направление миграционной политики представляется весьма перспективным. Не случайно соглашение об организации оргнабора с Таджикистаном стало вторым шагом в этом направлении после аналогичного соглашения с Узбекистаном [25].

Вместе с тем накопленный опыт организации взаимодействия с Узбекистаном свидетельствует, что для его эффективного развития

предстоит большая работа. Пока же его превращению в важный канал удовлетворения потребностей российского рынка труда в необходимых количествах востребованных специалистов препятствует целый ряд правовых и организационных факторов. Среди них следует назвать низкий уровень реальной заинтересованности работодателей из-за отсутствия бонусов в виде получения преференций в прохождении процедур оформления и, главное, – закрепления приглашаемых иностранных работников после завершения всех процедур приема. В плане организации взаимодействия баланс участия государств – сторон соглашений пока не сформировался.

Если со стороны стран-доноров соглашениями закрепляются ответственные за их исполнение национальные органы, то с российской стороны подобный ответственный исполнитель отсутствует. Все бремя организации взаимодействия сторон ложится либо на конкретные регионы, либо на конкретных работодателей, что не может не создавать массу проблем, требующих правового и организационного разрешения на федеральном уровне.

Дело в том, что в нашем случае оргнабор осуществляется между странами с безвизовым режимом в отличие от большинства принимающих государств, заключающих соответствующие соглашения со странами, не имеющими соглашений о безвизовом въезде.

Тем самым, вполне работоспособный и перспективный механизм организации регулируемого притока в необходимых масштабах иностранных работников требуемой квалификации и профессиональной принадлежности в нашем случае вынужден конкурировать с безвизовыми трудовыми мигрантами, давно налаженными каналами привлечения и использования их труда и относительной свободы выбора ими сферы занятости и приемлемого работодателя. Естественно, что без участия госорганов принимающей стороны, без поиска приемлемого баланса использования различных форм взаимодействия становление жизнеспособного канала организованного набора иностранной рабочей силы может остаться благим пожеланием.

### **Вместо заключения**

Приходится констатировать, что в сфере миграционной политики ведомственные подходы сегодня продолжают превалировать и это не может не сказываться на определении приоритетов. Между тем ситуация в сфере трудовой миграции в ведущих принимающих странах складывается таким образом, что проблема трудовой миграции выходит на передний план. Это обусловлено рядом причин, однако главной является конкуренция на



международной арене, обусловленная потребностью привлечения **конкретных** категорий трудовых мигрантов из-за рубежа (как ВКС, так и других категорий, прежде всего временного/сезонного характера) и, с другой стороны, – перенасыщением национальных рынков труда невостребованными категориями трудовых мигрантов, в первую очередь – нелегальных и беженцев.

Возможно, Россия с данной проблемой столкнулась не в полной мере и место и роль демографии, восполнения потенциальных трудовых ресурсов представляется более актуальной. Однако, как свидетельствует отечественный опыт, при всем своеобразии российского пути, избежать общемировых тенденций в той или иной мере не удавалось никогда. Миграционная политика, особенно сегодня, в условиях роста общей неопределенности, нуждается в более гибких подходах, более качественных оценках реальных потребностей страны в притоке иностранцев, в более взвешенном отношении к определению первоочередных и второстепенных приоритетов, в реалистичной оценке необходимых ресурсов и способов достижения поставленных целей.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31.10.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986> (дата обращения 15.06.2019).
2. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 № 265-р «План мероприятий по реализации в 2019 – 2021 годах Концепции Государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318894/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318894/) (дата обращения 15.06.2019).
3. Хамраев В. 2017. МВД подготовило новую концепцию миграционной политики. – *Коммерсантъ*, 08.11. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/3461314?from=doc\\_vrez](https://www.kommersant.ru/doc/3461314?from=doc_vrez) (дата обращения 17.06.2019).
4. Постановление Правительства РФ № 348 от 28.03.2019 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Содействие занятости населения”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201904040026> (дата обращения 17.06.2019).
5. Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 № 348 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Содействие занятости населения”». Основное мероприятие 1.6 «Защита

национального рынка труда от избыточного привлечения иностранной рабочей силы». URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения 18.06.2019).

6. *Текстовая часть Портала государственных программ РФ. Дополнительные и обосновывающие материалы. Содействие занятости населения.* URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/additionalMaterials/07> (дата обращения 20.06.2019).

7. *Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года* (разработан Минэкономразвития России). URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=312165&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5801265192363692#040867037363047976> (дата обращения 20.06.2019).

8. Мануйлова А. 2019. Кадры позовут из-за рубежа. – *Коммерсантъ*, 15.05. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3968231> (дата обращения 20.06.2019).

9. *OECD and European Union. 2018. Settling in 2018. Indicators of Immigrant Integration.* URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2018\\_9789264307216-en#page87](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2018_9789264307216-en#page87) (дата обращения 24.06.2019).

10. *Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2018 № 740 «Об Управлении Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан».* URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314031/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314031/) (дата обращения 24.06.2019).

11. Соловьев В. 2019. Мигрантополучатели. – *Коммерсантъ*, 14.03. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/118069> (дата обращения 25.06.2019).

12. Проект Указа Президента РФ «Об утверждении Концепции миграционной политики Российской Федерации» (по состоянию на 28.06.2017) (подготовлен МВД России). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56617992/> (дата обращения 25.06.2019).

13. *Евразийская экономическая комиссия. Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза.* 2018. М.

14. Мануйлова А. 2019. Привлекательность РФ для трудовых мигрантов снижается. – *Коммерсантъ*, 21.05. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/118127> (дата обращения 27.06.2019).

15. Мануйлова А. 2019. Приезжих зовут к патентованному труду. – *Коммерсантъ*, 01.07. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/118158> (дата обращения 02.07.2019).

16. Brick K. 2011. *Regularizations in the European Union*. – Migration Policy Institute. URL: <https://www.migrationpolicy.org/pubs/EURegularization-Insight.pdf> (дата обращения 02.07.2019).
17. Levinson A. 2005. *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. – Centre on Migration, Policy and Society. University of Oxford.
18. МВД РФ. 03.12.2018. *Официальная информация*. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/15141873> (дата обращения 03.07.2019).
19. Балоконова Е. В России начала действовать миграционная амнистия для граждан Молдавии. 01.01.2019. URL: <https://www.kp.ru/online/news/3344663/> (дата обращения 03.07.2019).
20. В РФ объявили о новой «миграционной амнистии» для граждан Киргизии. – *Интерфакс*, 22.03.2019. URL: <https://www.interfax.ru/russia/655275> (дата обращения 04.07.2019).
21. Каримов Д. 2019. Легализуйтесь в России. – *Российская газета – Неделя – Киргизия*, 03.04. URL: <https://rg.ru/2019/04/03/mid-kirgizii-prizval-migrantov-v-rossii-legalizovatsia.html> (дата обращения 01.07.2019).
22. Амнистии для граждан Таджикистана не будет. – *Вестник мигранта*, 18.04.2019. URL: <https://www.vestnik-migranta.ru/2019/04/putin-rahmon.html> (дата обращения 04.07.2019).
23. МВД. 24.01.2019. *Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам*. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата обращения 05.07.2019).
24. Комаровский В.В. 2018. Инструменты миграционного регулирования: оргнабор и межгосударственные соглашения (Россия – Узбекистан). – *Россия и новые государства Евразии*, №3, с. 156-169.
25. *Распоряжение Правительства РФ от 16.04.2019 г. № 755-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации»*. URL: <https://mvd.consultant.ru/files/1056721> (дата обращения 05.07.2019).