

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Трансформация миграционной политики России в 2005-2011 гг.

Владимир Мукомель

Пояснительная записка 12/11

Социально-политические рамки миграции

Январь, 2012



Резюме

Рассматриваются изменения концептуальных основ государственной миграционной политики и ее основных компонент: правовой базы, организационных основ, инструментов реализации и финансирования. Автор приходит к выводу, что предпринятое в 2005-2006 гг. кардинальное изменение курса миграционной политики, направленное на ее либерализацию, было непоследовательным и сопровождалось откатами. Реверсивность миграционной политики России во многом определяется отсутствием общественного консенсуса относительно стратегии развития страны и конъюнктурными внутривнутриполитическими обстоятельствами.

Предисловие

Основы регулирования миграционных процессов были заложены в начале 1990-х гг., когда была создана Федеральная миграционная служба (ФМС России), приняты основополагающие законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», принята Федеральная миграционная программа, финансируемая отдельной строкой бюджета. Во второй половине 1990-х завершено формирование законодательства, регулирующего вынужденные миграции (новые редакции законов «О вынужденных переселенцах» (1995) и «О беженцах» (1997), отработаны такой инструмент реализации миграционной политики как федеральные миграционные программы.

В 1990-х гг. основным приоритетом миграционной политики являлся прием и обустройство вынужденных мигрантов (приток которых, впрочем, постепенно снижался). В начале 2000-х гг. происходит ревизия целей, задач и приоритетов государственной миграционной политики, которая была переориентирована на борьбу с незаконной миграцией. ФМС России передается в Министерство внутренних дел (МВД России), институт федеральных миграционных программ ликвидируется. Миграционная политика стала менее транспарентной и прогнозируемой, а под флагом борьбы началась борьба с иммиграцией в целом; разворачивается антимигрантская пропаганда.

К 2005 году стала очевидной неэффективность избранного курса: численность незаконных мигрантов постоянно возрастала, одновременно обозначились проблемы демографического развития, которые власти до той поры игнорировали.

Новый курс миграционной политики и проблемы реализации

Президент, обозначивший курс на ужесточение миграционной политики на рубеже 2001-2002 гг., в 2005 г. обеспечил ее очередной разворот на 180 градусов.

Конъюнктурное решение о либерализации режима пребывания граждан Украины в России (2004), распространение аналогичного режима на российских граждан стало отправной точкой разворота миграционной политики Российской Федерации.

Продемонстрировавшая свою несостоятельность политика подверглась ревизии в марте 2005 года, когда было принято решение на Совете Безопасности, возглавляемом Президентом России, об ее либерализации, переориентации на привлечение иммигрантов.

Реформирование миграционной политики затрагивало три категории мигрантов: временных трудовых мигрантов из стран СНГ, которым облегчался доступ к рынкам труда и регистрации пребывания; иммигрантов, для которых предполагалось либерализовать получение разрешения на проживание; соотечественников, которым предусмотрены льготы при репатриации. Новая миграционная политика призвана была облегчить приезд и

обустройство иммигрантам, прибывающим в Россию по этим каналам, «расшить» нерешенные правовые и процедурные проблемы.

Летом 2006 г. был принят соответствующий пакет федеральных законов: Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Федеральный закон 2006 а; Федеральный закон 2006 б), внесены изменения и дополнения в федеральные законы о гражданстве и правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и др. Была утверждена Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников (Указ Президента 2006), подготовлена (но не принята) новая Концепция государственной миграционной политики.

Непоследовательность новой миграционной политики проявилась еще до начала ее реализации (с начала 2007). Уже в конце 2006 г. в преддверие предстоявших парламентских и президентских выборов, были приняты решения, идущих вразрез с артикулированными задачами миграционной политики. (Осенью 2006 г., после обострения отношений с Грузией и межнациональных столкновений в Кондопоге, были приняты меры по выдавливанию иностранцев с российских рынков. На 2007 г. вдвое, по сравнению с 2006 г., была снижена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, одновременно эта квота была распространена и на лиц, прибывающих в Россию в безвизовом порядке).

Реализация новой политики натолкнулась на серьезные проблемы. Фактически провалилась программа репатриации соотечественников, на которую возлагались большие надежды. Только в 2007-2009 гг. планировалось принять 250 тыс. человек, однако по состоянию на 31 марта 2011 года прибыло лишь 37 тысяч человек. Предполагалось, что соотечественники поедут, преимущественно, в восточные регионы, однако почти треть из них осела в Калининградской области, а почти половина – в Центральном федеральном округе. Ожидалось, что поедут семьями (средний коэффициент семейности 4,0 человека), а поехали неполные семьи - средний коэффициент семейности - 2,14 (ФМС России 2011).

С не меньшими сложностями идет реализация программы либерализации доступа гастербайтеров на российский рынок труда. Квота разрешений на работу остается важнейшим инструментом регулирования рынка труда. Однако уже в 2008 г. она была сокращена до 1,8 млн. разрешений по сравнению с 6 млн. разрешений на 2007 г.

Квоты особо подвержены внутривнутриполитической конъюнктуре: в 2008 г., до наступления кризиса, они были исчерпаны уже к 31 июля в основных принимающих регионах. В июле резерв квоты был распределен по регионам, но уже в сентябре и он был исчерпан, Принятое решение об ее увеличении до 3,4 млн. человек совпало с кризисом и В.В. Путин высказал пожелание сократить эту квоту на 50%. Квоту оставили неизменной, однако она теперь может быть как увеличена, так и сокращена на 50%. Под давлением федерального центра, увязавшего выдачу субвенций регионам с «добровольным» сокращением квот, последние вынуждены были сокращать свои предложения по квотам). квоты по России на 2009 г. оказались снижены вдвое. (При этом в ряде регионов квоты были исчерпаны уже к сентябрю 2009 г.).

Откат от намеченного курса продолжается: на этом же низком уровне (1,8-1,9 млн. разрешений) были установлены квоты и на 2010 г. и на 2011 г. Наконец, формально не отступая от буквы закона, власти существенно ограничили для мигрантов доступ к процедуре получения разрешений на работу.

Система квотирования, крайне несовершенная, сегодня выталкивает не менее половины трудовых мигрантов в «теневую» экономику.

Инструменты миграционной политики

Основной акцент делается на регулировании иммиграционных потоков. Эмиграция из России не регулируется. (Во-первых, по гуманитарным соображениям, во-вторых, проблема эмиграции теряла до последнего времени актуальность, т.к. масштабы эмиграции резко снизились по сравнению с 1990-ми гг.)¹.

Инструменты миграционной политики преимущественно ориентированы на регулирование правового статуса иностранных граждан, их возможности передвижения и выбора места проживания и допуска на рынок труда.

Таблица 1. Основные формы регулирования

Контингент	Форма регулирования	Примечание
Трудовые мигранты и временные резиденты	Миграционный учет	Ежегодно на миграционный учет ставится 8,5-8,9 млн. иностранцев
	Квотирование разрешений на временное проживание (временные резиденты)	На 2010 г. была установлена квота в 160 тыс. разрешений.
Трудовые мигранты и временные резиденты из стран с безвизовым режимом	Квотирование разрешений на работу	На 2010 г. была установлена квота в 1,9 млн. разрешений, на 2011 г. – 1,8 млн. разрешений
Трудовые мигранты и временные резиденты из стран с визовым режимом	Квотирование выдачи приглашений на въезд для работы.	На 2010 г. была установлена квота в 611 тысяч приглашений
Иностранные граждане	Предельно допустимые нормы занятости в отдельных сферах занятости	С 2007 г. действует запрет на занятость иностранных граждан в отдельных видах торговли
Соотечественники ²	Стимулирование переезда в отдельные регионы	С 2010 г. в программу репатриации включены 20 регионов из 83.
Беженцы	Неформальное квотирование	Статус беженца будут получать 20-25% обратившихся с ходатайством.
Претенденты на временное убежище	Неформальное квотирование	Временное убежище будут получать 30-35% обратившихся с ходатайством.

¹ Если в 1990-х гг. из России ежегодно эмигрировало до 100 тысяч человек, то в последние годы – 13-18 тысяч человек. По некоторым традиционным направлениям эмиграции (Израиль, Греция) обозначилась масштабная встречная иммиграция. Потеряла актуальность и «утечка умов», всплеск которой пришелся на начало 1990-х гг. В незначительной степени регулируется организованная трудовая миграция российских граждан, особенно определенных контингентов – моряков, работников на проекте и др.

² В настоящее время разрабатывается также программа репатриации высококвалифицированных специалистов из стран традиционного зарубежья

Резиденты, имеющие вид на жительство (разрешение на постоянное проживание), в отличие, например, от имеющих разрешений на временное проживание, не нуждаются в получении разрешения на работу, а также практически не ограничены в выборе места жительства и места работы. Точно также разный набор прав имеют беженцы и лица, получившие временное убежище.

Важным компонентом миграционной политики является политика натурализации. Общий порядок предоставления российского гражданства, достаточно строгий, предполагает предварительные этапы: проживание по разрешению на временное проживание (3 года), проживание по виду на жительство (дается на пять лет). По упрощенной процедуре предоставляется гражданство ряду категорий иностранцев, в первую очередь из стран СНГ. (В частности, по двусторонним межгосударственным соглашениям, для граждан государств, входивших в состав СССР и прослуживших не менее трех лет в российской армии, для крупных инвесторов, студентов, получивших образование в России и др.). Строгость российского законодательства обходится необязательностью его исполнения. Ежегодно российское гражданство ранее получали 350-390 тысяч иностранцев, из них только 0,02% - в общем порядке (2009).

С 2010 г. порядок изменился, что привело к существенному сокращению численности получающих гражданство в упрощенном порядке. В 2010 году гражданство Российской Федерации приобрело 111366 иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 71,7 % меньше уровня 2009 года. Ужесточение порядка предоставления гражданства продолжается: 19 октября 2011 г. Президент России подписал Указ, обязывавший мигрантов, переезжающих в Россию на основании международных договоров об упрощенном приобретении гражданства, предъявлять вид на жительство при рассмотрении вопроса о получении гражданства РФ.

К настоящему времени большинство инструментов миграционной политики носят ограничительный характер.

Идеологические изъяны миграционной политики

Реализация нового законодательства выявила ряд нерешенных проблем и в самих законах, и в их правоприменении. Однако наиболее серьезные издержки новой миграционной политики сопряжены с ее идеологической составляющей.

Во-первых, учитывая общественное мнение, негативно относящее к иноэтничным мигрантам, во главу угла была поставлена задача привлечения соотечественников, хотя миграционный потенциал этого контингента ограничен и не превышает 6-7 млн. человек.

Во-вторых, преобладает патерналистский подход; ожидалось, что соотечественникам будут созданы благоприятные условия: оплачен переезд, созданы рабочие места и инфраструктура, построено жилье и т.п.

В-третьих, предполагалось, что соотечественники будут направляться в регионы, теряющие население – Дальний Восток, Сибирь. Учитывая, что большинство потенциальных иммигрантов-соотечественников проживают в Центральной Азии, в иных природно-климатических условиях, эфемерность этой затеи очевидна.

В-четвертых, декларируется приоритетное привлечение из-за границы квалифицированных специалистов – тогда как российская экономика испытывает потребности в неквалифицированных и очень высококвалифицированных работниках.

В-пятых, идеология новой миграционной политики исходит из неочевидной посылки, что мигранты из стран СНГ никуда не денутся, Россия для них – единственно возможное направление и так будет всегда. Притягательность России обусловлена не только тем, что в ней есть работа и возможность заработка, но и знанием мигрантами языка принимающего населения и российских реалий, общностью традиций и культур, сохраняющихся и спустя полтора десятилетия после распада СССР, наличием родственных связей, коммуникаций.

Однако столь благоприятная ситуация не вечна: конкуренция за рабочие руки нарастает. Если сегодня реальную конкуренцию России на постсоветском пространстве составляет лишь Казахстан, в ближайшие годы придется конкурировать с Украиной, Азербайджаном.

Однако наиболее серьезные издержки новой миграционной политики сопряжены с ее «советской» идеологией, убежденности в безграничных возможностях регулирования миграционных потоков.

Непонятна технократическая убежденность, что можно выявить спрос на рабочие руки в тех или иных регионах (да еще в разрезе специальностей) и проблемы будут решены. Госплановским подходом пронизаны как система отбора соотечественников, так и система квотирования разрешений на работу для «гастербайтеров».

Федеральный центр самонадеянно игнорирует интересы регионов, принимающего населения этих территорий, работодателей и самих мигрантов. Наиболее яркой демонстрацией серьезности вызовов и угроз, проистекающих вследствие игнорирования интересов различных акторов миграционной политики, является реализация программы репатриации соотечественников, фактически проваленной.

Программа репатриации предполагает, что федеральный центр берет на себя минимум обязательств: оплата расходов на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, оплату подъемных, выплату ежемесячного пособия при отсутствии работы. Такие «мелочи», как социальная поддержка, трудоустройство, обеспечение репатриантов жильем должны быть реализованы в рамках региональных программ.

Региональные власти достаточно быстро осознали негативные социальные последствия реализации Программы репатриации по сценарию, предлагаемому Федеральным центром, при котором неизбежно усиление напряженности между властями и населением региона, а также между местными и приезжими. Осознав грядущие неприятности, регионы стали разными способами торпедировать региональные Программы репатриации.

Проблема не в деньгах, не столько даже в организации, не в завышенных ожиданиях от ее реализации, главное – отсутствие механизмов согласования учета интересов государства, регионов³, принимающего населения, соотечественников.

Возможные изменения миграционной политики

Некоторый прогресс наметился с 2010 г. Во-первых, был введен институт патентов для трудовых мигрантов, занятых у физических лиц, что позволило легализоваться в январе – июле 2011 г. 516 тысячам мигрантов. Другое направление, успешно реализуемое также с 2010 г. – решение проблем привлечения высококвалифицированных специалистов, предоставление им вида на жительство в упрощенном порядке. В третьих, была завершена работа над первым вариантом проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года.

Обсуждение проекта Концепции в 2011 году продемонстрировало, что ни среди специалистов, ни в обществе нет единства относительно того, какая миграционная политика должна реализовываться в предстоящие годы. Что вполне объяснимо: в обществе нет консенсуса относительно стратегии долгосрочного развития России, задач, на решение которых и должна быть направлена миграционная политика.

³ Единственный реверанс регионам – за ними остается окончательное решение о признании аппликанта участником Программы.

Согласно одной точки зрения, Россия должна развиваться, базируясь на русско/православное культурное ядро. Приверженцы этой позиции, озабоченные социальными и этноконфессиональными последствиями миграций, являются сторонниками жесткого ограничения притока иммигрантов.

Альтернативная позиция: исходя из долгосрочных демографических, экономических, и политических интересов России, без иммигрантов не обойтись. Особенно значимо сокращение численности трудовых ресурсов: по прогнозу Федеральной службы статистики, в 2011-2017 гг. численность населения в трудоспособном возрасте будет ежегодно сокращаться более чем на 1 млн. человек (Росстат 2009).

Осознание властями предстоящих вызовов стимулирует их к принятию проекта Концепции, в которой декларируется, что Россия становится страной иммиграции. Вероятно, Россия стоит на пороге нового этапа миграционной политики. Однако ввиду предстоящих в декабре парламентских выборов, утверждение Концепции в этом году вряд ли возможно, следовательно, откладывается – по крайней мере, до весны 2012 г., и артикуляция нового курса миграционной политики.

Заключение

Изменение миграционной политики на рубеже 2005-2006, обусловленное ее неэффективностью в начале 2000-х и обострившимися проблемами демографического развития не было системным. Подверженность внутривнутриполитической конъюнктуре и неопределенность стратегии развития страны определяют ее непоследовательность и реверсивность.

Библиография

- Росстат (Федеральная служба государственной статистики) (2009), «Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030года». М.: Федеральная служба государственной статистики, 2009 (Средний вариант прогноза). Получено из интернета по адресу http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1140095525812, 10 мая 2010
- Указ (2006). «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637
- Федеральный закон (2006 а). Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 года N 109-ФЗ
- Федеральный закон (2006 б). Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" от 18 июля 2006 года N 110-ФЗ
- ФМС (Федеральная миграционная служба) (2011), «Информация по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения (I квартал 2011 года). ФМС России, 2011, с.14-15, Получено из интернета по адресу <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/monitoring.pdf> , 11 сентября 2011