

**М.А. Бурда,
И.В. Герасимова**

**ПОЛИТИКА РОССИИ
В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ
ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ:
НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ
И ПУТИ РАЗВИТИЯ**

Аннотация

Автор анализирует практику привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в России в историческом контексте и на современном этапе. В этой связи, выделяются ключевые точки изменения политики государства в сфере внешней трудовой миграции с учетом политических процессов. Особое внимание в работе уделяется формированию российского рынка труда иностранной рабочей силы, акцентируя внимание на его ориентированности на Содружество независимых государств. В статье приводится авторская схема формирования миграционной политики и указывается ряд проблемных вопросов, которые авторы связывают несовершенством миграционной системы, особенностями политических процессов на постсоветском пространстве, а также неоднозначной административной реформой миграционных органов государственной власти. В этой связи, авторами предлагается разделить концепцию формирования политики государства в сфере внешней трудовой миграции на правоохранительную и социально-экономическую части, что требует принятия политического решения властных институтов. Предложенный дуализм, по мнению авторов, будет способствовать более эффективному включению мигрантов в рынок труда Российской Федерации, что является залогом к их последующей интеграции. Рассматривая подобную практику ряда европейских стран (Франция, Нидерланды, Испания, Португалия) авторы указывают на необходимость разработки диверсификационных программ, которые будут направлен-

**M. Burda,
I. Gerasimova**

**RUSSIA'S POLICY
IN THE SPHERE
OF EXTERNAL LABOUR
MIGRATION: LESSONS
LEARNED AND WAYS
OF DEVELOPMENT**

Abstract

Author analyze the practice of attracting foreign citizens to labor activity in Russia in the historical context and the modern stage. In this regard, there are several key points of changes of the state policy in the sphere of external labor migration taking into account the political processes. Special attention is paid to the formation of the Russian labor market of foreign labor, emphasizing the focus on the Commonwealth of independent States. The article presents the author's scheme of formation of migration policy and identifies a number of problematic issues, which the authors attributed to imperfection of the migration system, the peculiarities of political processes in the post-Soviet space, but also the multiple administrative reform of immigration of the state authorities. In this regard, the authors propose to divide the concept of formation of state policy in the sphere of external labor migration on law enforcement and socio-economic part, which requires a political decision of government institutions. Proposed dualism, according to the authors, will contribute to a more effective inclusion of migrants into the labour market of the Russian Federation, which is key to their further integration. Considering this practice in several European countries (France, Netherlands, Spain, Portugal), the authors point to the need to develop diversity programs that are aimed at different target groups of migrants. This kind of functionality is proposed to be implemented as part of a new Federal body of Executive power in the sphere of

ны на различные целевые группы мигрантов. Такого рода функционал предлагается реализовывать в рамках нового федерального органа исполнительной власти в сфере миграции.

migration.

Ключевые слова:

политические процессы, трудящиеся-мигранты, интеграция мигрантов, государственная власть, рынок труда.

Key words:

political processes, migrant workers, integration of migrants, government, labour market.

Российская история в достаточной мере убедительно доказывает зависимость стабильности политической системы, от эффективной государственной власти и промышленного роста. Развитие промышленности, как и освоение новых территорий «ресурсопотребления», требовало соответствующее развитие имеющегося человеческого капитала, а именно привлечения новых источников трудовых ресурсов и их миграции на новые территории.

Можно сказать, что исторической ретроспективе миграция населения, как внутри страны, так и внешние потоки были подчинены классической модели английского ученого Е. Равенштейн, который определил миграцию как «постоянное или временное изменение местожительства человека» [11].

Миграционные процессы развивались не только благодаря стимулированию перемещения внутренних людских ресурсов, но и с помощью привлечения иностранцев. Иностранцам создавались комфортные условия, они не жили в замкнутом обществе и достаточно быстро приобщались к жизни на новой родине. В этой связи их интеграция в принимающее общество проходила достаточно быстро. Как правило, на начальном этапе массового привлечения иностранцев в Россию это были высококвалифицированные ресурсы, в том числе военные, архитекторы, ремесленники, врачи, специалисты по кораблестроению, фортификации и т.д.

Власть, стараясь максимально стимулировать привлечение таких иностранцев, закрепила их особый статус целым рядом нормативных правовых документов того времени (Манифест 1702 года «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободного вероисповедания»; Указ 1731 года «О принятии на русскую службу инженер-офицеров из Пруссии и других стран»; Указ 1747 года «О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России»; Манифест 1762 года «О позволении иностранцам селиться в России и свободном возвращении русских людей, бежавших за границу»; Манифест 1763 года «О дозволении всем ино-

странцам, въезжающим в Россию, селиться в разных губерниях по их выбору, их права и льготы»).

Однако уже в 1874 году, прибывающие в Империю иностранцы потеряли все имеющиеся административные и хозяйственные льготы и приравнивались к российским подданным.

Таким образом, настала эпоха развития внутренней миграции. Последовавшее освоение восточных регионов, территорий азиатских народов и земельная реформа П.А. Столыпина лишь усилило административные механизмы государственного аппарата развития «внутренней мобильности» населения [3].

Процессы так называемой «Столыпинской» внутренней миграции, которые в начале XX века имели механизмы материального стимулирования, в советский период времени трансформировались в «добровольно-принудительные» миграции, где главным механизмом выступала идеология.

Такая методика привела к глобальной урбанизации и упадку ряда сельских территорий. Развитие всех без исключения крупных городов, их территориальное расширение осуществлялось за счет пополнения новыми людскими ресурсами. Эта общемировая практика приобрела в СССР гигантские и не всегда оправданные масштабы, что привело к образованию вокруг крупных предприятий так называемых «моногородов» - единственных глобальных источников занятости для местного населения.

Распад СССР повлек за собой структурные изменения происходящих миграционных процессов, в том числе и их направленности. Политические процессы на постсоветском пространстве катализировали процессы эмиграции. Определенное влияние оказал и этнополитический фактор, который был обусловлен становлением новых национальных политических элит, опиравшихся в первую очередь, на титульный этнос и его общность. Сформировавшийся в советских республиках «парад суверенитетов», а также процесс становления «национального самосознания» негативно сказался на русскоязычном населении и спровоцировал его массовый исход.

В этой связи, первую волну постсоветской миграции нельзя считать экономической (трудовой). В ее основе лежит вынужденный характер, обусловленный этнополитическими конфликтами.

На сегодняшний день, в связи с ликвидацией ФМС России как самостоятельного федерального органа исполнительной власти, в Российской Федерации отсутствует отдельный орган власти, ответственный за выработ-

ку миграционной политики в широком понимании этого термина. Имеющиеся миграционные проблемы России достаточно серьезны и не линейны, они не заключаются исключительно в иммиграционном контроле иностранных граждан, а лежат в гораздо более широкой плоскости, нежели полномочия и, самое главное, возможности одного полицейского главка.

Модель миграционной политики Российской Федерации

Не отрицая необходимости усиления функционала правоохранительных органов в сфере иммиграционного контроля, регистрационной работы, противодействия нелегальной миграции, выявления незаконных мигрантов и преступных схем в этой сфере, ряд фундаментальных функций миграционной службы в привязке к МВД России видится избыточным и не всегда эффективным.

В данном контексте речь идет о внешней трудовой миграции, интеграции мигрантов, а также о переселении соотечественников. Нерешенные вопросы перераспределения такого функционала упраздненной ФМС России между рядом разноплановых ведомств, также не способствует повышению эффективности работы на данном направлении.

Вышеприведенная схема показывает, что в качестве субъектов формирования политики государства в сфере трудовой миграции и ее реализации выступают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума).

Правительство Российской Федерации разрабатывает самостоятельно или дает поручение о разработке проектов нормативных правовых документов весьма широкого спектра, в том числе международного характера, а также федеральных законов. Правительство осуществляет подзаконное регулирование миграционных процессов, реализует действующее законодательство, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, взаимодействует в установленном порядке с Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием в процессе формирования и реализации миграционной политики.

В.А. Волох приводит следующий механизм взаимодействия ветвей власти, который справедлив и к приведенной схеме:

Законодательная власть формирует представления о желаемом направлении развития политики государства в сфере трудовой миграции, создавая предпосылки для «проектирования» трудовой миграции.

Исполнительная власть осуществляет создание нормативно-правового пространства, которое осуществляет административное управление процессами трудовой миграции.

Судебная власть осуществляет надзор за соблюдением закона, обеспечивает справедливость процедурного взаимодействия [4].

В определенной мере соглашаясь с В.А. Волохом, мы считаем необходимым обратить внимание, что в рамках существующей в современной России системы государственного управления именно стратегическое решение о векторе миграционной политики принимается Президентом Российской Федерации, что является не управленческим, а политическим решением. Таким образом, на сегодняшний день миграционные процессы в России находятся в прямой зависимости от политического процесса.

Также субъектами миграционной системы России и, следовательно, участниками миграционных правоотношений помимо органов государственной и муниципальной власти, органов местного самоуправления, выступают иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, которые вступают в правоотношения с перечисленными выше субъектами миграционной политики [8].

Инструментом реализации механизма регулирования миграционной политики являются нормы международного права (международные соглашения, договоры, конвенции) и федеральное законодательство (Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти).

Все основные положения и направления развития миграционной политики России отражены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В рамках указанного документа ведется систематическая работа по совершенствованию законодательства в сфере миграции [5].

Необходимо отметить, что российская миграционная система весьма вертикальна и зачастую не учитывает интересы работодателей, которые и являются потребителями иностранной рабочей силы, а также потенциал селективного приема мигрантов, в части максимальной дифференциации их

потоков. Данная проблема, на наш взгляд, лежит в плоскости переизбытка государственных функций в сфере миграции. В Российской Федерации отсутствует механизм государственно-частного партнерства в миграционной сфере, работодатель лишен возможности и мотивации предварительного отбора работников на территории государства исхода. При этом отсутствуют и критерии эффективности миграционной политики, именно в части оценки эффективности привлеченных иностранных работников.

Имеющиеся проблемы миграционной системы порождают и проблемы в выработке и реализации миграционной политики, в том числе и в области внешней трудовой миграции. В качестве основных минусов можно выделить следующее.

1. Затруднен анализ правоприменительной практики реализации положений законодательства. Например, в Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вносились 82 раза, т.е. в среднем почти 6 раз в год.

Необходимо отметить, что такая частота внесения изменений отражает имеющийся в данном нормативном правовом акте явный переизбыток так называемых «процедурных норм», а именно:

- порядок привлечение к трудовой деятельности;
- порядок въезда/выезда отдельных категорий иностранных граждан;
- порядок оформления и получения разрешительных документов (например, вид на жительство, разрешение на работу и т.д.);
- ограничения на въезд и проживание;
- ответственность;
- особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и др.

В этой связи, можно согласиться с Л.А. Андриченко в части нехарактерности наличия такого рода норм для статусного закона [2].

На наш взгляд, такой подход более характерен для Кодекса, нежели для Федерального закона.

2. Преобладание внешнеполитической конъюнктуры в подходе для трудоустройства иностранных граждан с точки зрения их государства выезда (например, разнообразные правила осуществления трудовой деятельности для въезжающих в страну иностранных граждан по визе и для тех, кому въездная виза не требуется).

Такой подход не позволяет выделить глобальные экономические цели миграционной политики, а действует в рамках сиюминутной выгоды, в русле складывающейся политической конъюнктуры и игнорирует основной критерий «востребованной миграции» - квалификацию работников.

Наметившаяся в 2010-2012 гг. тенденция к селективной миграции, заключающаяся на наш взгляд в выделении отдельных категорий трудовых мигрантов, предоставления им преференций, в том числе, в рамках реализации двусторонних соглашений на сегодняшний день нивелирована используемым «страновым» подходом.

Особенностью такого подхода является то, что он не рассматривает внешнюю трудовую миграцию, как способ наполнения общества новыми востребованными членами. Иными словами, государство не испытывает необходимости в интеграции востребованных трудящихся-мигрантов.

Миграционные послабления при таком подходе направлены не на либерализацию привлечения квалифицированных и востребованных мигрантов, в независимости от государства их происхождения, а на поддержку клиентистских политических элит государства исхода мигрантов, которые действуют в интересах сохранения узурпированных политических систем.

В этой связи, очевидным является факт того, что находящиеся у власти политические элиты государств-участников СНГ, в особенности постсоветские азиатские автократии, рассматривают трудоустройство своих граждан на территории России, как одно из приоритетных направлений регулирования своей внутренней политики, направленной на стабилизацию национального рынка труда, снижение протестных настроений в обществе, а также привлечение денежных средств в экономику, используя денежные переводы мигрантов.

3. Латентный отказ дифференцированной внешней трудовой миграции, заключающийся во вступлении в силу очередных поправок в Федеральный закон от 28.06.2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в части изменения порядка привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы.

На сегодняшний день, для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент. Обязательным требованием для оформления разрешительных документов является наличие в миграционной карте иностранного гражданина цели въезда «работа», справки о здоровье и наличие

сертификата о знании русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации.

По информации ФМС России за 2015 год трудовым мигрантам было выдано почти 1,8 млн. патентов. От указанного числа патентов существенная часть была оформлена гражданам Узбекистана (52%) и Таджикистана (24%) [1].

Можно сказать, что вступившие в силу с 1 января 2015 года поправки в законодательство в сфере внешней трудовой миграции, а также особенности рынка труда иностранной рабочей силы, фактически делают нецелесообразным развитие системы преференций для востребованных иностранных работников и их организованного привлечения трудящихся мигрантов. Однако это в определенной мере противоречит пунктам 18-20 Плана мероприятий по реализации в 2016 – 2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.10.2015 №2122-р [7].

Соответствующими разделами указанного выше Плана прямо закреплено развитие международной нормативной правовой азы в сфере внешней трудовой миграции, в том числе в рамках заключения соглашений об организованном наборе.

В существующих реалиях государство дистанцировалось от двух ключевых проблем внешней трудовой миграции, а именно – оценка ее эффективности (востребованности) и интеграция трудовых мигрантов. Рынок труда стал практически открытым для мигрантов из СНГ, при этом потенциал такого массового притока иностранных работников можно прогнозировать в районе 2-3 млн. человек и анализ статистики за 2015 год косвенно подтверждают такой прогноз. При этом механизм адаптации, интеграции таких мигрантов в настоящее время отсутствует.

По мнению авторов, включение мигрантов в рынок труда Российской Федерации является успешной мерой их последующей интеграции. Так, многие зарубежные страны проводят политику интеграции в рамках следующих мер:

- оценка профессиональных навыков мигрантов,
- целевая поддержка мигранта со стороны государственных органов во время поиска работы,

- адаптационные и интеграционные меры, реализуемые непосредственно на рабочем месте мигранта.

Приведем некоторые примеры зарубежного опыта в данной сфере.

Франция проводит формальную оценку профессиональной квалификации иммигрантов по истечении года действия, подписанного индивидуально-интеграционного соглашения с мигрантом. Формы оценки являются основой для рекомендации работодателям или дальнейшего получения мигрантом профессионально-технического образования [12].

Нидерланды предоставляют работодателям возможность получения специальных фондов (льгот), если они инвестируют в целевую и ориентированную на рынок труда языковую подготовку своих сотрудников [9].

Португалия и Испания способствуют признанию иностранных квалификаций и сертификатов [13].

Такие мероприятия имеют особое значение, так как многим мигрантам сложно преодолеть формальные барьеры при постепенной интеграции в общество. Соответствующие возможности, предоставляемые мигрантам, следует рассматривать в интересах, как мигрантов, так и принимающего общества.

Таким образом, с учетом страны происхождения, навыков и образования, культурного и языкового опыта, традиций и обычаев мигрантов при реализации интеграционной политики необходимо разрабатывать диверсификационные программы, которые будут направлены на различные целевые группы мигрантов.

Современные мигранты из СНГ, как правило, молодые люди, родившиеся либо на закате СССР, либо уже в независимых постсоветских государствах. В этой связи, тезис о единой «советской общности» с такими мигрантами весьма спорный.

В этой связи, программы интеграции долгосрочных мигрантов и адаптации временных трудовых мигрантов требуют пристального внимания общества, создания соответствующих государственных программ и органа власти, ответственного за их реализацию. В противном случае, Росси может столкнуться с рядом стандартных конфликтных ситуаций, которые активно обсуждаются в средствах массовой информации [10].

Кроме того, отдельного внимания заслуживает механизм привлечения трудовых мигрантов из государств-членов ЕАЭС. В настоящий момент Договором предусмотрен наибольший объем преференций на территории Россий-

ской Федерации в части режима пребывания и осуществления трудовой деятельности для трудящихся-мигрантов граждан государств-членов ЕАЭС [6].

Таким образом, к ранее уже освобожденным от необходимости оформления каких-либо разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации гражданам Белоруссии и Казахстана, добавились мигранты из Армении и Киргизии.

Можно сказать, что российский рынок труда иностранной рабочей силы на сегодняшний день практически утратил возможности сегрегации внешних мигрантов с пространства СНГ.

При этом проведенная административная реформа государственных органов оставляет на сегодняшний день множество вопросов, в первую очередь, в части регулирования внешней трудовой миграции.

Как говорилось выше, не отрицая необходимость усиления контроля за внешней миграцией под эгидой правоохранительных органов, не стоит забывать о необходимости выработки и реализации политических решений, направленных на решение имеющихся проблем в сфере внешней трудовой миграции, интеграции мигрантов, возвращения соотечественников, развития институтов государственно-частного партнёрства в указанных сферах, что должно быть выведено из функционала МВД России.

Возможным выходом из сложившейся ситуации мог бы стать дуализм реализации миграционной политики, где функционал правоохранительной деятельности был бы закреплен за Миграционной полицией, а социально-экономическая составляющая миграции за Министерством миграции и репатриации.

Такое федеральный орган исполнительной власти мог бы осуществлять выработку и реализацию государственной политики в сфере внешней и внутренней миграции, возвращения соотечественников, интеграции новых членов российского общества. Также указанное ведомство могло бы включить в себя функционал Федерального агентства по делам национальностей.

Таким образом, на федеральном уровне вновь появился самостоятельный орган государственной власти, который будет вырабатывать и реализовывать весь спектр миграционной политики государства, а правоохранительные органы должны осуществлять предупреждение, выявление и расследование преступлений в миграционной сфере в рамках деятельности «Миграционной полиции».

Литература

1. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/>. (дата обращения 12.05.2016).
2. Андриченко Л.В. Проблема систематизации миграционного законодательства // Российское право. 2014. №12.
3. Белянин Д.Н. Столыпинская переселенческая политика как национальный проект // Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2008. №1.
4. Волох В.А. Новая Россия: Политика и управление миграционными процессами. Самара: Издательский дом «Бахрах-М», 2015.
5. Волох В.А. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации. URL: <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/210720>. (дата обращения 22.10.2016).
6. Погодина И.В. Трудовая миграция в России / И. В. Погодина, М. Ахмедов // Вопросы трудового права. 2014. №5.
7. Собрание законодательства РФ. 02.11.2015. №44. Ст. 6150.
8. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2008.
9. Developments in Dutch migration and asylum policy. EMN. 2011.
10. Проблема беженцев и иммигрантов // ИноСМИ.ru. URL: http://inosmi.ru/trend/_immigrants/ (дата обращения 23.10.2016).
11. Ravenstein E.G. The laws of migration // Journal of the Statistical Society. 1989. Vol. 52(2).
12. Recognition of qualifications and competences of migrants). IOM. 2013.
13. Reis O. The Integration of Immigrants in the Portuguese Labor Market). 2008. URL: http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/portugal_offical_CZ08.pdf. (дата обращения 01.10.2016).

References

1. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/> (data obrashcheniya 12.05.2016).
2. Andrichenko L.V. Problema sistematzatsii migratsionnogo zakonodatel'stva. Rossiiskoe pravo. 2014. №12.
3. Belyanin D.N. Stolypinskaya pereselencheskaya politika kak natsional'nyi proekt. Vestnik Kuzbasskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. 2008. №1.
4. Volokh V.A. Novaya Rossiya: Politika i upravlenie migratsionnymi protsessami. Samara: Izdatel'skii dom «Bakhrakh-M», 2015.
5. Volokh V.A. Kontseptsiya gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii. URL: <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/210720>. (data obrashcheniya 22.10.2016).
6. Pogodina I.V. Trudovaya migratsiya v Rossii. I. V. Pogodina, M. Akhmedov. Voprosy trudovogo prava. 2014. №5.
7. Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.11.2015. №44. St. 6150.
8. Khabrieva T.Ya. Migratsionnoe pravo Rossii: teoriya i praktika. M. Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii. 2008.
9. Developments in Dutch migration and asylum policy. EMN. 2011.
10. Problema bezhentsev i immigrantov. InoSMI.ru. URL: http://inosmi.ru/trend/_immigrants/ (data obrashcheniya 23.10.2016).
11. Ravenstein E.G. The laws of migration. Journal of the Statistical Society. 1989. Vol. 52(2).
12. Recognition of qualifications and competences of migrants). IOM. 2013.
13. Reis O. The Integration of Immigrants in the Portuguese Labor Market). 2008. URL: http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/portugal_offical_CZ08.pdf. (data obrashcheniya 23.10.2016).