

Резюмирующие главы доклада

Достоинства, недостатки и проблемные узлы российской регулирующей системы

А. Общие замечания

Концептуальное обеспечение миграционной политики

Анализ достоинств и недостатков миграционной политики в целом и в области трудовой миграции и репатриации в частности затруднен отсутствием основополагающего документа, фиксирующего цели, задачи и приоритеты данной политики, определенные в соответствии с интересами общества, экономических агентов и государства. Речь в нашем случае идет о *Концепции миграционной политики России*.

Основная трудность, с которой сталкиваются представители власти в момент стратегического полагания в области миграционных приоритетов — отсутствие консенсуса в оценке необходимых стране, обществу и ее экономике объемов внешней миграции. Точнее, с некоторых пор, объемов временной трудовой миграции, поскольку по отношению к иммиграции такой консенсус условно был найден (по факту исполнительный консенсус сложился вокруг поручения первого лица). И действительно, исполнительные органы знают, сколько новых постоянных жителей федеральная власть хочет ежегодно привлекать. Задача обеспечить миграционный прирост на уровне 200-300 тыс. человек закреплена в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (примерно половину этого потока призвана обеспечить Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, в случае ее успешной модернизации, начатой в 2010 г.¹). Взглянув на статистические данные легко убедиться, что эти заведомо скромные объемы иммиграции не просто легко достижимы, а складываются сами собой, даже без учета мизерных показателей Госпрограммы.

Именно Концепция демографической политики продолжает заменять Концепцию миграционной политики, ставя цели и задачи и определяя целевые показатели

¹ Заметим, что Концепция демполитики принята в 2007 году (Указ Президента РФ «Об утверждении концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 9 октября 2007 г. № 1351) задолго до срока окончания действия предыдущей Концепции демполитики, принятой в 2001 году на 15 лет вперед (Постановление Правительства РФ от 24.09.2001 г. №1270-р). За прошедшие годы ситуация слишком поменялась и документ устарел.

регулирования иммиграционных процессов — то, что принятая семь лет назад Концепция регулирования миграционных процессов² не делает.

Таким образом, существующая миграционная политика основывается на двух нормативных источниках: частично на Концепции регулирования миграционных процессов 2003 года выпуска (морально устаревшей и не отвечающей современным реалиям) и, частично, на Концепции демографической политики 2007 года (создававшейся совсем под другую задачу; миграция в ней исполняет роль чемодана без ручки). Понятно, что в обеих концепциях отражены только часть миграционных целей, задач и механизмов и даны ответы лишь на некоторые из вопросов, остро стоящих перед страной.

До принятия Концепции миграционной политики, судя по всему, еще далеко, несмотря на то, что проект документа готов и даже обсуждался на одном из заседаний Правительственной комиссии по миграционной политике, и что есть несколько экспертных команд, работающих над текстом такой концепции. Далеко — именно в силу невозможности для экспертов и нежелания для уполномоченных лиц давать ответы на ключевые миграционные вопросы:

- надо ли ужесточать допуск в Россию граждан бывшего СССР и их детей (как часть проблемы: почему так важно сохранить безвизовый въезд со странами СНГ)?
 - кого считать соотечественниками, к которым применять широкую гамму преференций и даже поощрений?
 - как увязать миграционную политику с политикой по отношению к ЕЭП, Таможенному союзу, ШОС?
 - нужно ли двигаться курсом к единому миграционному пространству, хотя бы на какой-то части постсоветского пространства?
 - надо ли (и если надо, то как) использовать миграцию во внешнеполитических целях, в первую очередь, в отношении со странами — миграционными донорами?
 - как регулировать зарубежный безвизовый поток неквалифицированной и низкоквалифицированной рабочей силы? Нужно ли его сдерживать административными мерами или отдать процесс на волю рыночного регулирования?
 - какие объемы постоянной и временной миграции допустимы? Как этот антропопоток должен ложиться на карту городов и регионов страны?
 - присоединяться к конвенциям МОТ и ООН или нет? Вообще, в какой мере и к какому сроку осуществлять имплементацию норм международного законодательства?
 - как избежать рисков ксенофобии при массовой инокультурной миграции?
- и многие другие.

Отсутствие стратегического курса

В России чрезвычайно часто меняются правила «игры». Политика в области миграции не телеологична, а подобна флюгеру: жесткие законы 2002 года смягчили в 2003-м, либеральные изменения 2007-го нивелировали поправками, внесенными и до и после вступления положений закона в силу. Есть подозрение, что подобное повторится и с нововведениями 2010 года.

Отсюда же — постоянное, на протяжении последних десяти лет, понижение бюрократического статуса Правительственной комиссии по миграционной политике. Если при образовании комиссии в 1998 г. ее возглавлял первый

² Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.03.2003 г. №256-р.

заместитель Председателя правительства, то комиссию 2009 года — директор пусть и профильной, но службы.

Несмотря на то, что работа современной Комиссии так или иначе курируется Администрацией Президента (в состав комиссии входит начальник Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан Д.С. Жуйков), повышение ее статуса дало бы возможность более углубленного межведомственного взаимодействия, безусловно, повысило бы значимость принимаемых решений и открыло бы возможность подготовки сложных решений в миграционной сфере; решений, последствия которых выходят за рамки собственно миграционной политики.

Понятийная путаница: дифференциация или селекция миграционного потока

Когда во властной риторике звучат призывы и отчеты о якобы проводимой *селективной политике*, надо понимать, что, строго говоря, до селекции миграционного потока, идущего в Россию, еще далековато. Только по-настоящему привлекательная страна может себе позволить *селекцию*. То есть выбирать можно только тогда, когда есть из кого выбирать, когда те, из кого можно выбирать, являются не последними в своем деле.

Ситуация в отношении трудовой и репатриационной миграции различна.

Все три выделенные этапа российской политики в области трудовой миграции (см. предыдущие главы) можно назвать этапами *дифференциации*. Первый и второй — время дифференциации миграционного потока в целом, когда власть постепенно отделяла постоянную миграцию от временной, а трудовую от других видов миграции, в первую очередь, от репатриационной. Основная сложность в этом процессе заключалась в том, что странами-донорами и трудового, и репатриационного потока являются одни и те же страны бывшего Союза, и все их жители — наши соотечественники.

Третий этап политики в области трудовой миграции — этап реализации дифференцированного подхода внутри самой экономической миграции.

Взглянем на таблицу, в которой отражена проведенная дифференциация.

Таблица 04-1. Права международных трудовых мигрантов по способу входа на российский рынок труда

	А	Б	В	Г	Д
	В рамках квоты или Вне квоты согласно утвержденному списку специальностей	По патенту при трудоустройстве у частного лица	В качестве высококвалифицированного специалиста	Без разрешения на труд по списку, утвержденному законом*	В качестве участника Госпрограммы
Разрешение на труд мигранту	Надо	Надо (купить патент)	Надо	Не надо	Не надо
Разрешение на привлечение работодателю	Надо только для визовиков	Не надо	Не надо	Не надо	Не надо
Продление пребывания (больше года)	Нельзя	Можно	Можно	Нельзя	Можно

Продление трудовой деятельности	Не больше года	Можно	Можно	Не больше года	Можно
Доступ к РВП**	На общих основаниях в зависимости от страны выезда (визовый/безвизовый)	На общих основаниях в зависимости от страны выезда (визовый/безвизовый)	На общих основаниях в зависимости от страны выезда (визовый/безвизовый)	На общих основаниях в зависимости от страны выезда (визовый/безвизовый)	На основе свидетельства участника Госпрограммы, не зависит от трудовой деятельности
Доступ к ВНЖ	На общих основаниях	На общих основаниях	Получает статус на время действия контракта	На общих основаниях	На основе свидетельства участника Госпрограммы, не зависит от трудовой деятельности
Доступ к медицине (в частности, ОМС)	Экстренная помощь бесплатно, ДМС по желанию, ОМС только если есть РВП	Экстренная помощь бесплатно, ДМС по желанию, ОМС только если есть РВП	Экстренная помощь бесплатно, ДМС обязательно, включая членов семьи	Экстренная помощь бесплатно, ДМС по желанию	Полный доступ на основе свидетельства участника Госпрограммы
Доступ к социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	Только если есть РВП или ВНЖ	Только если есть РВП или ВНЖ	Только если есть РВП или ВНЖ	Только если есть РВП или ВНЖ	Полный доступ на основе свидетельства участника Госпрограммы
Решение вопроса с пенсионными платежами	Не решен	Не решен	Не решен	Не решен	Не решен
Члены семьи	Не учитываются	Не учитываются	Возможность получить статус ВНЖ	Не учитываются	Такие же права как участника Госпрограммы
Свобода передвижения	Работать можно только в том субъекте, где получено разрешение. Для имеющих РВП нельзя менять субъект проживания	Работать можно только в том субъекте, где выдан патент. Для имеющих РВП нельзя менять субъект проживания	На место работы и проживания ограничений нет	На место работы и проживания ограничений нет	До получения гражданства Российской Федерации можно проживать и работать только на выбранной территории вселения
Подходный налог	Первые 6 месяцев — 30%, затем — 13%	Предоплата налога — стоимость патента — 1000 руб. в месяц	При заключении контракта более чем на 6 мес. — 13% с первого месяца	Первые 6 месяцев — 30%, затем — 13%	С первого месяца — 13%

Примечания:

* В соответствии с п.4 ст.13 Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ:

являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях);

являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством порядке, в пределах численности, согласованной при аккредитации указанных представительств уполномоченным аккредитующим органом, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

** При наличии оснований на получение РВП вне квоты, от трудовой деятельности получение статуса не зависит

Источник: тексты соответствующих нормативных правовых актов. Таблица составлена О.Выхованец

Что же касается репатриации, здесь говорить о *селекции* возможно, т.к. все процедуры, начиная с требований к соотечественникам, определяемым на федеральном уровне и заканчивая процедурой согласования кандидатуры на уровне региона — направлены именно на селективный (индивидуальный) отбор соотечественников — будущих сограждан. Модернизация Госпрограммы внесет существенные поправки в этот процесс, но селективность его будет сохранена.

* * * * *

Последнее общее замечание. Отметим низкую проектную культуру российского законодателя, который, выпуская сомнительного качества законы, по этому поводу особо и не печалится, уже заранее предполагая, что жизнь сама расставит все на свои места, что нормы и положения будут доведены до ума в «ручном режиме» — как горько шутят в России — «напильником и рашпилем».

Б. В области трудовой миграции

Достоинства действующей политики в области трудовой миграции не многочисленны, но они есть

Первым делом признаем, что эта политика за годы ее становления делалась все более рациональной и прагматичной. Например, уровень развитости институциональной среды все эти годы постоянно повышался.

Межстрановое взаимодействие в сфере трудовой миграции вышло на принципиально новый уровень, позволивший в определенной мере учесть интересы как России, так и стран-доноров миграции, — результатом чего стало создание

Совета глав миграционных ведомств стран СНГ, подкрепленное заключенными и находящимися в процессе заключения соглашениями в сфере трудовой миграции (Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Молдова).

Развивался и понятийный аппарат регулирования процессов трудовой миграции, в частности, было проведено различие между трудовыми мигрантами по ряду важнейших параметров:

- (А) по типу въезда в страну (визовый или безвизовый);
- (Б) по уровню квалификации (созданы списки внеквотников и особые условия для высококвалифицированных мигрантов);
- (В) по правовому статусу нанимателя (трудоустройство у физлиц или юрлиц).

Субъекты Федерации стали внимательней относиться к оценке и прогнозу трудовых ресурсов, поскольку все свои заявки на привлечение иностранцев (и первоначальные, и для корректировки квот) стало необходимо защищать перед федеральным центром, а ошибки в заявочной кампании сказываются на местных работодателях и, рикошетом, на частных и региональных инвестиционных планах.

Огромное значение имела либеральная реформа января 2007 года, следствием которой стало перераспределение долей легальной/нелегальной трудовой миграции в сторону легальной. Легализация привела к большей прозрачности и управляемости трудовым потоком. Дополнительным плюсом реформы стал рост уважения России в странах-постоянных донорах миграции.

Недостатки действующей политики в области трудовой миграции куда многочисленней

Выше было отмечено шатание курса миграционной политики, такое же шатание наблюдается в отношении трудовых квот, которые от момента своего введения и до экономического кризиса конца 2008-го устанавливались «на глазок» (сбор заявок с работодателей был обычной бюрократической процедурой, больше воспитательной, чем экономической³). С момента наступления кризиса квоты, согласно единственной директиве федерального центра, все время сокращались, причем вне зависимости от реальных потребностей быстро меняющегося рынка.

Использование миграционных инструментов, призванных регулировать рынок труда (речь идет о доле и квоте) продемонстрировало, что они стали применяться не как экономические, а как политические. Долю сразу стали определять как единую и нулевую на всю страну без учета региональных особенностей (речь идет об использовании иностранного труда в рознице и при продаже фармакологической продукции). Установленная квота не соотносилась с реальными потребностями рынка труда, а заявочная кампания не увязывалась с системой найма. Реальная регулирующая функция квоты была и остается незначительной. Квота превратилась в символ контроля власти над ситуацией на рынке труда (по сути, в успокоительное средство для самих властей и части электората, якобы испытывающих беспокойство: контролирует ли государство рынок труда или нет?).

³ Об этом подробнее: Градировский С.Н., Выхованец О.Д. Квоты: Cui prodest? Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сборник научных статей под общ. ред. К.О.Ромодановского, М.Л.Тюркина. — М.: ФМС России, 2009. Градировский С.Н. Об артиллерийском способе установления квот. Журнал «Российская миграция», №2 (33), май 2009.

Недальновидность политики в сфере трудовой миграции в полной мере проявилась в ситуации кризиса. Ведь в кризис кто-то теряет свой бизнес и сокращает рабочие места, а кто-то — наоборот, их создает, открывая или расширяя свое дело. Пусть вторых меньше, но тем они дороже. Разумеется, в ситуации роста безработицы россиян, количество привлекаемых иностранцев сокращается. Но механическое снижение квоты (одинаковое для всех без разбора) не дает гарантии трудоустройства местным жителям — и до кризиса роль структурной безработицы⁴ была велика, а в кризис она только усугубилась. Если до кризиса квалифицированного токаря, сварщика или электрика среди местных россиян не находилось, то и в кризис появиться им было неоткуда.

На сегодня определенность в отношении наиболее предпочтительных стран-доноров трудовой миграции, способных обеспечить российский рынок труда квалифицированной и социокультурно близкой рабочей силой — отсутствует (наиболее яркий пример — Украина⁵).

Самой запущенной частью политики остается работа с трудовыми мигрантами не как с рабочей силой, а как с людьми, обладающими человеческим достоинством. Здесь крайне важен институт частно-государственного партнерства, который по-прежнему слабо развит, особенно в таких сферах деятельности как: (а) обустройство мигрантов — общежития, временное жилье, строй-городки и (б) защита их прав — консультационные центры, правовые социальные сети.

Подытожим. Селективный подход в практике регулирования трудового потока внедрен так и не был. Балльная система оценки потенциального мигранта дальше обсуждений не продвинулась (правда, теперь балльную систему активно продвигает ФМС, ранее противостоящая ей под предлогом, что, мол, «в России последняя не апробирована»). Подлинная борьба за квалифицированного мигранта не развернута (хотя меры в этом направлении в законодательстве 2010 г. присутствуют). Слова по-прежнему расходятся с делами.

Проблемные узлы действующей российской политики в области регулирования трудовой миграции

К сожалению, вновь и вновь приходится констатировать: *в России оценка потребности экономики в иностранном труде зависит от политических настроений в верхах*. Свидетельства тому — система определения трудовых квот, законодательная практика «поправок к поправкам» и утверждение новых поправок до момента вступления предыдущих поправок в действие, механизм определения степени «привязки» работника к работодателю и другие⁶.

За прошедшие годы ярко проявился недостаток двухступенчатой схемы «временный-постоянный». Проявилась такая категория как «долгосрочный» мигрант, отражающая факт многократной перманентной временной миграции. Любопытно, что в сфере действующих правовых статусов трехступенчатое деление

⁴ Структурная безработица — безработица, характеризующаяся таким положением дел, когда наблюдается излишек рабочей силы определенной квалификации и дефицит рабочих рук другой квалификации. Структурная безработица устраняется либо путем пространственной (миграция), либо образовательной (переучивание) мобильности рабочей силы.

⁵ Об этом подробнее: Градировский С.Н. Есть ли у России миграционная политика? Polit.ru, 2010.

⁶ Эти явления неоднократно подвергались критике в работах О.Выхованец, Е.Тюрюкановой, Ж.Зайончковской, В.Мукомеля, С.Градировского и др.

легко прослеживается: временная регистрация — РВП — ВНЖ. Поэтому для категории «долгосрочный» мигрант по определению (но, конечно, не по замыслу) вводился статус РВП (сегодня, когда этот статус хотят устранить⁷, хочется напомнить о его целесообразности, а значит, сформулировать задачу его сохранения при необходимости корректировки и уточнения).

Трехступенчатое деление расставляет некоторые точки над *i*. Так, для категории «долгосрочный» мигрант нужна интеграционная политика, а для «временный» — нет. Покуда в стране господствует мнение, что все трудовые мигранты по определению «временные», политика интеграции будет заблокирована. Ведь любая интеграция способствует в той или иной мере переходу мигранта в состояние «постоянного» пребывания/проживания. В отношении временной рабочей силы этого действительно делать не нужно, дабы избежать повторения немецко-турецкой истории второй половины XX века. «Долгосрочные» мигранты — основной контингент для аллокации: оговоренного по срокам и селективного по характеру перевода мигрантов в постоянные жители (нормативно это смена РВП на ВНЖ).

За последние годы проявилось неумение властей закреплять успех в области сокращения сектора незаконной занятости и нелегального пребывания. Возможности легализации, открывшиеся благодаря законодательству 2007 г., не были использованы в полной мере: последующие нормативные и административные действия правительства, ведомств и на местах привели к росту нелегального сектора (хотя и не вернули ситуацию к дореформенной). Сегодня отдельные положения закона 2010 г. позволяют предполагать в будущем существенное увеличение сектора и доли легальной занятости.

Численность нелегально пребывающих (проживающих) и незаконно занятых позволяет определить количество лиц «с неурегулированным правовым статусом» (учитывая тот факт, что те, кто незаконно пребывают, не могут законно трудиться). Число таковых колеблется от 4 до 10 млн.⁸ Существующий разброс цифр неприемлем в ситуации ответственного управления. Из-за недавнего кризиса положение многих мигрантов усугубилось, т.к. при отсутствии возможности получения разрешения на труд (из-за политически обоснованного сокращения квот) и, не имея средств уехать, мигранты пополнили ряды незаконно занятых работников.

Трудно продвигаются вопросы защиты прав мигрантов и их социального обеспечения (медицинские услуги, пенсии, страхование, кредитование, курсы русского языка). Мигранты преимущественно занимают «нижние» уровни трудовой пирамиды, занимаясь мало престижным, не регламентированным по времени, часто тяжелым трудом, но условия их обустройства не соответствуют даже самым скромным нормам жизнедеятельности и человеколюбия.

Слабость государственной службы занятости не позволяет оперативно оценивать реальные потребности рынка труда. Огромная доля трудоустройства ведется помимо этой ведомственности сети, не обладающей достаточным авторитетом, возможностями и инициативой для координации рынка труда в целом. В связи с кризисом были предприняты шаги по повышению роли этой службы, но пока, увы, кардинального перелома не произошло. Но в целом остается открытым вопрос:

⁷ Последние веяния от ФМС.

⁸ В этот диапазон укладываются оценки от заявлений официальных лиц (главы государства, главы Федеральной миграционной службы и других) до расчетов демографов (Е.Тюрюканова, Ж.Зайончковская, И.Ивахнюк и др.). Такие крайние цифры, как 15 млн. не стоит даже упоминать.

возможно ли чтобы государственная служба трудоустройства обладала рыночной силой такого масштаба?

Проблемы напряженности на рынке труда в кризисный период проявились и в сфере найма высококвалифицированного труда. При чем не только в результате общего сокращения рабочих мест, но и из-за сокращения квот, регулировавших все сегменты рынка. Вывести квалифицированный труд из-под квотного регулирования призван новый закон, вступивший в силу с 1 июля 2010 года. Но какова будет правоприменительная практика и, соответственно, каковы будут результаты — пока сказать сложно.

Считается, что кризис не мог не усугубить этнонациональные проблемы, не мог не повысить общий уровень мигрантофобии, что сегодня стало весьма популярным мнением: *«приезжие отбирают наши рабочие места!»*.

Динамика замеров Гэллапа не выявляет особого всплеска мигрантофобии. Да, доля тех, кто считает, что иммигранты, в основном, устраиваются на работу, которую хотели бы получить граждане (например, низкооплачиваемую или малопrestижную) в кризисные 2009 и 2010 гг. повысилась (см. ниже таблицу). Но таковых только каждый пятый опрошенный взрослый.

Таблица 04-2. Как влияет иммиграция на рабочие места, по мнению взрослых россиян, в 2007-2010 гг., %

	2007	2008	2009	2010
Иммигранты, в основном, устраиваются на работу, которую не хотят выполнять граждане (например, низкооплачиваемую или не престижную)	50	54	45	46
Иммигранты, в основном, устраиваются на работу, которую хотели бы получить граждане	16	16	20	21
(И то, и другое)	23	20	22	22

Источник: Gallup World Poll, 2007-2010, wp1330.

На кого направлены новые решения в области регулирования трудовой миграции и кто от них выигрывает

Россию критикуют страны Центральной Азии (ЦА) и Южного Кавказа (ЮК) — ее постоянные миграционные партнеры — за то, что ее нововведения, облегчающие условия трудовой миграции для высококвалифицированной рабочей силы, не касаются трудового контингента близлежащих и зависящих от российского рынка труда стран. И действительно, только 3% трудовых мигрантов из Таджикистана работают в «высококвалифицированных» отраслях⁹, таких как образование и медицина.¹⁰

К сожалению, нам доступен только относительный способ замера. В конце концов, можно работать в охране или мыть коридоры весьма прогрессивной клиники или школы бизнеса, числясь работником «высококвалифицированной» отрасли, а можно быть гением бухгалтерии или логистики на стройке или в ритейле, числясь работником средней по квалификации отрасли. Поэтому точной цифры высококвалифицированного труда от каждой из стран мы не знаем.

Россия испытывает потребность в росте квалификаций мигрантов (наряду с квалификационным ростом собственного населения) хотя бы в силу того, что подлинной ахиллесовой пятой экономики РФ является чудовищно низкая производительность труда по большинству отраслей. Обеспокоенные этим фактом эксперты подчеркивают, что пока иностранная рабочая сила является столь дешевой, а труд столь малопрофессиональным, массовые модернизационные мероприятия в российских компаниях не начнутся.

Зафиксируем ситуацию: неумение Москвы проводить селективную политику, неспособность расширить проток для высококвалифицированной рабочей силы в определенной мере на руку странам-донорам рабочей силы. Будь политика Москвы более последовательной и прагматичной — врачей, инженеров, ученых, программистов и спортсменов в странах Азии стало бы еще меньше. Ведь Россия им может предложить нечто большее.

Другими словами, когда рядом с бедной страной расположен крупный богатый рынок рабочих мест с минимальными барьерами входа — это превращается в подлинную проблему для более слабого и уязвимого соседа, проблему, несущую угрозу «обескровливания» целых направлений и отраслей экономики и социального сервиса.

Вторая хорошая новость для стран ЦА и ЮК — введение в РФ нового регулятора — патента для тех, кто работает на физлиц, благодаря чему во многом решается проблема низко и малоквалифицированного контингента. Ведь именно из него набираются сторожа, личные водители, сиделки и рабочие «копать от забора и до обеда». По сути, этой когорте мигрантов предлагается понятный механизм легального трудоустройства и введение в налоговый режим¹¹.

Но обречены ли страны ЦА и ЮК на продолжительный экспорт преимущественно малоквалифицированной и неквалифицированной рабочей силы? Дать ответ могут

⁹ Отраслях, в которых основной массив работающих обладает высокой квалификацией.

¹⁰ Данные С.Олимовой, 2005.

¹¹ На данный момент по сведению эксперта С.Олимовой плата за патент для большей части таджикской трудовой силы оказалась неподъемной. Процесс легализации труда на физлиц происходит медленно.

только сами представители этих стран, ведь перейти в «высшую лигу» сложно, но все же можно — прилагая постоянные и слаженные усилия (см. яркий пример Филиппин, чей управляемый экспорт совокупной рабочей силы достиг почти 10 млн. человек).

Острее стоит другой вопрос: на чем сегодня необходимо сосредоточиться странам-донорам с учетом существующего контингента и возникающих проблем?

Наш ответ таков: для рабочей силы стран ЦА и ЮК сегодня важнее всего восполнить недостающие им жизненные навыки — знание языка, умение пользоваться разнообразными способами связи и денежными переводами, понимание особенностей принимающего сообщества, умение вести себя в экстремальных ситуациях и, в частности, в ситуации произвола правоохранительных органов или работодателя. Именно эти навыки становятся важнейшими в определении эффективности их пребывания в странах временного труда. Поэтому странам-постоянным донорам миграции необходимо договариваться с Москвой и международными донорами для организации массовых краткосрочных тренингов и длительных курсов по постановке необходимых жизненных навыков в социальных группах, намеренных в ближайшие годы повышать жизненный уровень своих домохозяйств путем трудовой миграции.

В. В области репатриации

Коренное достоинство отечественной политики репатриации в том, что коридор для «своих» в той или иной мере в России всегда оставляли.

Изначально этому содействовал закон о гражданстве, направленный на скорейшее получение гражданства России гражданами бывшего Союза. Затем действовало положение, благодаря которому гражданство получало подавляющее число приезжих из стран постсоветского пространства. До 2002-го — это разные варианты ст.18, после — часть 4 ст. 14, по которой в упрощенном порядке имели возможность получить гражданство лица, проживающие в России с 2002 года или имеющие правовой статус РВП или ВНЖ. Действие последней поправки продлевалось неоднократно и было прекращено только в июле 2009 года. Однако с конца 2006-го был открыт другой канал быстрого получения гражданства — Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Но этот, последний, оказался обманчивым и тесным.

Свой вклад в упрощение репатриации внесло четырехстороннее международное соглашение РФ с Беларусью, Кыргызстаном и Казахстаном, благодаря чему натурализацию можно было завершить всего за три месяца.

Недостатки действующей политики в области репатриации, приведшие к необходимости модернизации Госпрограммы, в первую очередь, вызваны отсутствием ответа на ключевой стратегический вопрос: для достижения каких целей и решения каких задач страна привлекает соотечественников? Идет ли речь о деле собирания своих как особом виде моральных действий самого государства? Или соотечественники — это лучший вариант для решения демографических и трудоворесурсных проблем государства?

Расплывчатое определение целевой аудитории, непродуманность потенциальных рисков, малозначимые суммы помощи, неподготовленность территорий вселения, неудовлетворительное качество предлагаемых соотечественникам рабочих мест, узкий перечень территорий вселения — вот перечень основных претензий к Госпрограмме. Особо тревожным было и остается то, что запуск Госпрограммы происходил на фоне так и нерешенных проблем переселенцев-соотечественников прошлых лет.

Кратко перечислим основные недостатки текущей версии Госпрограммы.

— Ныне действующие этапы реализации Госпрограммы с установленным сроком ее действия — конструкция умозрительная, не отвечающая потребностям ни регионов, ни участников программы. Этот традиционный бюрократический подход (обязательного обозначения этапности и конечности) негативно сказался на имидже Госпрограммы, ведь *время окончания действия морального долга или «собирания своих»* — вещь весьма странная.

— Привязка права получения статуса участника Госпрограммы к наличию конкретного рабочего места в одном из регионов бескрайней России — оказалась не просто неработающей, но и глупой.

— По авторитету программы сильно ударил запрет получения статуса участника Госпрограммы теми соотечественниками, кто уже находился на территории России.

— Установленный порядок распределения бюджетных средств не позволил сосредоточить усилия на регионах действительно приоритетных и сделать их по-настоящему привлекательными. Результат — бюджетные средства расходуются неэффективно и осваиваются не полностью.

— В момент запуска Госпрограммы полнейшая несогласованность действий министерств и ведомств привела к провалу информационной кампании. Поток переселенцев «споткнулся» в самом начале пути, когда информация о программе была распространена, но никто не был готов давать вразумительные ответы на многочисленные вопросы соотечественников. Люди, в очередной раз столкнувшись с равнодушием и некомпетентностью представителей России, упрекнули себя в чрезмерной доверчивости к обещаниям Москвы.

— Превращение переселения в исключительно *бюрократическое мероприятие* сделало программу неэффективной и мало популярной. Местные общественные организации и диаспоры в политику репатриации оказались включены слабо, хотя никто лучше них способствовать реальной интеграции новых граждан в принимающий социум не может.

— Ну, и самое важное, о чем нужно повторять вновь и вновь: ***именно попытка превращения репатриации в экономическую миграцию привела к провалу первой версии Госпрограммы содействия переселению.***

Проблемные узлы действующей российской политики в области репатриации

Признавая необходимость модернизации Госпрограммы, следует все же рассмотреть *глубинные основания* политики репатриации.

По мнению автора, репатриация — это многолетний труд собирания «своих», бессрочный, бесперебойный, терпеливый. Это ***особый вид морального действия самого государства, обращенного лицом к своему национальному.*** К сожалению, в России это понимается не так. Репатриационный канал, который должен быть в

первую очередь гуманитарным, долгое время рассматривался как *привлекательное дополнение к экономическому каналу*, ибо вхождение в Госпрограмму участника и региона обговаривалось экономическими аргументами (правда, из добрых побуждений).

На сегодня остаются три сложнейшие проблемы:

- поражение в возможностях (но не правах) неимущих;
- квартирный вопрос;
- злополучная прописка, встающая непреодолимым препятствием в ситуации получения гражданства.

Сказанное означает следующее. Репатриация возможна не для всех, потому что государство не может обеспечить переселенца жильем. Ставка на самообеспечение переселенца приводит к заведомому исключению из программы слабых участников. Но обеспечить мигрантов жильем государство не может хотя бы потому, что не в состоянии сделать того же в отношении собственных граждан. Имеет ли право государство перед иностранными гражданами (даже если они соотечественники) брать обязательства большие, чем перед собственными?! Большинство дает строго отрицательный ответ.

Печально то, что представители государственной бюрократии не желают менять правила, согласно которым регистрация по месту проживания возможна только при наличии права пользования жилым помещением. То есть все по-прежнему решает *прописка*, пусть этого слова и нет в самом законодательстве. По сути, Россия применяет имущественный ценз, отсекающий неимущих от Госпрограммы.

Итак, в России в отношении репатриации действует следующая формула: ***Нет жилья — нет и прописки, нет прописки — не получишь гражданства, а жилье и не предвидится.***

Резюмирующие положения о предлагаемых уполномоченными органами мерах по решению проблем (устранению недостатков), и о трудностях на пути их осуществления и становления рассматриваемых политик

А. В области репатриации предложения Минрегиона, его установка на модернизацию Госпрограммы, пожалуй, являются наиболее адекватными сегодняшней ситуации. Все новации министерства описаны в разделе доклада, посвященном этапам репатриационной политики. Здесь же постараемся сказать несколько слов о предстоящих трудностях.

Не в упрек властям, но ради осмысления происходящего, приходится констатировать, что, скорее всего, на репатриационную политику как политику *репатриации* мы видимо так и не выйдем. Первый вариант Госпрограммы страдал экономизмом. Второй, пробиваемый сегодня Минрегионом, будет иметь свой недостаток.

Бесспорно, властью создается нужнейший для России иммиграционный канал, втягивающий людей определенной формации с определенной территории (соотечественников, преимущественно с постсоветского пространства). Но все же это подмена: иммиграционный и репатриационный каналы различать необходимо. Хотя бы по отношению к малоимущим и не конкурентным соотечественникам, которые по определению должны иметь возможность воспользоваться репатриационным каналом, но не каналом иммиграции.

Почему так происходит? Ключевую роль играет все тот же политический фактор: для коренного населения, напрягающегося в отношении всякой миграции, лучше знать о соотечественниках и Госпрограмме содействия их переселению, чем пытаться разобраться в сложных дилеммах иммиграционной политики.

К явлениям положительным отнесем то, что российский чиновник разделил два понятия: «сограждане» и «соотечественники», и был сформулирован подход: *сограждане могут вернуться в Россию и сами, а соотечественникам нужно дать репатриационный коридор, поэтому Госпрограмма только для вторых.*

В этом, безусловно, есть своя рациональность. Но все же этот подход продуман не до конца. За некоторых сограждан очевидно надо бороться, а не надеяться, что «если им надо, они приедут и сами». Речь идет о тех, кто представляет собой важнейший для развития России человеческий и социальный капитал: сотрудников ведущих университетов, лабораторий, мозговых фабрик и корпораций мира. И здесь недостаточно милостиво дать таким людям разрешение участвовать в Госпрограмме, проводя их по статье «имеющие особые заслуги перед Отечеством» (в рамках модернизированной Госпрограммы). В отношении такой категории сограждан целесообразно развернуть специальные *программы релокации*, поучиться чему можно у того же Китая¹².

Б. В области трудовой миграции можно с легкостью предсказать сохранение высокой волатильности миграционного курса. Непрерывно раскатываемая политика задается даже не межведомственной конкуренцией (например, ФМС тянет

¹² Об этом — в докладе ЦСИ «Канальная форма организации политики иммиграции и натурализации (Иммиграционная политика в перспективе инженерно-технологического подхода)». Москва, 2008 г.

в одну сторону, а Роструд — в другую), а порой усилиями отдельного въедливого чиновника не очень высокого ранга. Это неизбежное следствие отсутствия стратегического курса, за которым скрывается подлинная *проблема*, — трудовая миграция никак не может стать технологической темой, такой, чтобы с ней можно было работать профессионально, без постоянно оглядывания на электоральный процесс. Пока трудовая миграция — это не про рынок труда в краткосрочной перспективе и даже не про этнобаланс в долгосрочной. Все это считается «экспертными суждениями», попросту — пустой риторикой, которой можно пренебречь. Потому что трудовая миграция — это про доверие электората к властям. Поэтому кажущиеся странными действия властей в сфере миграции имеют свою специфическую логику, рождающуюся из политтехнологической реальности. Именно так все эти годы использовались специализированные инструменты «квоты» и «доли» — с помощью них власть демонстрировала, что она держит все под контролем, что все, что она делает, исключительно в интересах россиян.

В вопросе управления трудовой миграцией *господствует дух Госплана и полицейского контроля*.

В действиях властей просматривается безусловная вера в то, что все можно просчитать, учесть потребности в трудовой силе всех регионов, отраслей, домохозяйств и юридических лиц. Но как возражал такой логике экономист В. Мау: *если бы это было так, СССР бы не рухнул*. Ошибочность этого подхода проявилась в известной истории с трудовыми квотами.

Основной задачей миграционной политики России по-прежнему считается уличение в нарушении законности, а само понятие «мигрант» отождествляется с понятием «потенциальный преступник». Из-за этого на первое место выходит борьба с нелегальным наймом, а не вопросы рекрутинга, селекции, интеграции, адаптации и сертификации квалификаций мигрантов.

Что в действительности важно:

- проводить дальнейшую дифференциацию трудового потока, выделяя и обустроивая миграционно-интеграционные коридоры для различного типа трудовых ресурсов.
- бороться за такой уровень привлекательности, который бы позволил проводить селекцию трудового потока, т.е. позволил бы выбирать, создав рынок покупателя рабочей силы.
- заменить не оправдавший себя и громоздкий механизм трудовых квот современными и адекватными инструментами, в т.ч. числе нацеленными на селекцию трудового предложения.
- разделив трудовых мигрантов на три категории (временные, долгосрочные и постоянные), начать в отношении разных категорий проводить специализированную политику адаптации, интеграции и натурализации.
- начать создавать инфраструктуру, нацеленную на оперативную и независимую сертификацию квалификационного потенциала трудового потока.
- гораздо смелее и масштабней работать в странах-постоянных донорах трудовой миграции, заботясь в т.ч. о получаемых в них профессиональных и жизненных навыках. Ведь это, по сути, забота о будущей доли собственного рынка квалификаций и компетенций.

И, наконец, на повестке дня вопрос *прагматизации* миграционной политики. И это не вопрос большей или меньшей либеральности или, напротив, рестриктивности законодательства и правоприменительной практики. Это вопрос рационализации действий в перспективе ожидаемых результатов. Но когда результаты миграционной стратегии обсуждать не принято, «не целесообразно по политическим мотивам», ожидать прихода прагматики не приходится. А избегающая прагматизации отечественная миграционная политика остается низкоэффективной.

Общий взгляд на процесс формирования единого миграционного пространства

Зададимся вопросами, без ответов на которые эффективность миграционной политики России в зоне исторической ответственности окажется эфемерной: *Каковы условия создания единого миграционного пространства? Что сделано в этом направлении? В каком формате оно в принципе может состояться?*

Перечислим тренды, события, решения, ограничения¹³.

(1) На постсоветском пространстве сложился определенный рисунок человеческих течений. Если сопоставить миграционные балансы стран СНГ, становится ясно, что в сердцевине системы лежит Россия, к которой примыкает Казахстан в качестве второго по значимости реципиента миграции. Три страны Средней Азии — Таджикистан, Киргизия, Узбекистан — являются абсолютными донорами миграции, направляющими почти весь свой поток в эти две страны. Туркменистан, четвертая среднеазиатская страна, является государством крайне закрытым, имеющим со всеми странами СНГ визовый режим, жестко контролирующим любые трансграничные перемещения и имеющим собственную углеводородную базу, позволяющую решать вопросы социально-экономического характера самостоятельно.

Белоруссия имеет постоянный и паритетный обмен населением с Россией, что является одним из следствий существования союзного государства. Украина в миграционном смысле расколота так же, как и в политическом: западные украинцы ищут и находят работу в странах ЕС, восточные — в РФ. Молдова и страны Закавказья балансируют потоками между Россией и Западом.

Так выглядит карта постсоветского пространства. Она пестра, но ее система, называемая некоторыми исследователями Северо-Евразийской, — безусловно, сложилась. Это пространство относительно едино, россии-центрировано и ради блага мигрантов, принимающих и отправляющих сообществ и стран-участниц обмена требует более совершенного регулирования.

(2) Эту систему не так уж легко демонтировать. Допустим, Россия захочет закрыть свои границы и выйти из сложившейся системы отношений. Это приведет к катастрофе, в которую будет втянута и сама Россия. Ведь зависимость ряда перечисленных стран от рынка труда России огромна. Диверсификация потоков (о которой так много было сказано правительствами и экспертами этих стран) не удалась, огромная часть потока идет исключительно в Россию. Бескомпромиссное закрытие рынка труда России может для некоторых участников системы означать социальную катастрофу, которая неизменно перерастет в политическую. Слишком велика нищета в этих странах, слишком крупна доля молодого населения, не имеющего ни работы, ни реального шанса ее получить. Кризис вспыхнет как

¹³ В ответе на этот вопрос мы частично воспользуемся материалами круглого стола, прошедшего на пермском Форуме регионов по теме «Единое пространство миграционной деятельности: проблемы и пути решения». Среди участников: представители Всемирного банка, Института демографии Высшей школы экономики, европейских посольств, разнообразные сотрудники сфер образования, права, демографии, озабоченные положением дел чиновники Пермского края. Предварительный материал был опубликован в рунете: Градировский С.Н. Таджикиские университеты — это русские стройки (Потоки дехкан из Азии и бизнес-элиты из европейских столиц регулируются одинаково). — М.: Портал деловых новостей и блогов slon.ru, 2009.

спичка, и Россия отгородиться от него не сможет. Ведь лидеры этих стран в сложившемся катастрофическом положении дел будут винить Москву. И у них для этого будут необходимые аргументы.

(3) Над северо-евразийской антропоцентричной системой начали создавать управленческую надстройку. В январе 2008-го был создан Совет руководителей миграционных органов СНГ, первым председателем которого стал директор ФМС РФ Константин Ромодановский. Основной задачей Совета стало «выстраивание цивилизованных отношений между государствами-участниками СНГ в сфере миграции, создание правового поля для мигрантов, комфортных условий для их передвижения внутри СНГ».

Наряду с этим заключалось множество межправительственных договоров и договорных соглашений между администрациями субъектов РФ и администрациями регионов стран Средней Азии и Закавказья — постоянными донорами трудовой миграции.

Наконец, в России в текущем 2010 году из-под раскритикованных квот были выведены две когорты трудовых мигрантов: высококвалифицированных и работающих на физических лиц. Российский законодатель ввел также новый инструмент регулирования — патент на трудоустройство у физлиц. По сути, на сегодняшний день нормативно выделены и действуют пять способов входа на российский рынок труда: в рамках квоты, вне квоты согласно утвержденному списку специальностей, по патенту при трудоустройстве у частного лица, в качестве высококвалифицированного специалиста по приглашению работодателя и в соответствии с утвержденным законом списком лиц, которым разрешение на работу не требуется. Все это свидетельство того, что Россия — основной благополучатель трудовой миграции на постсоветском пространстве, шаг за шагом создает более эффективную систему регулирования трудового потока.

(4) Произошли серьезные изменения и в поддерживающих инфраструктурах. Например, на постсоветском пространстве существуют самые низкие ставки на денежные переводы среди аналогичных миграционных пространств мира. Напомним, что между Россией и двумя странами получателями — Арменией и Киргизией — существует нулевая ставка перевода (система «Юнистрим»). До кризиса наблюдался бурный рост программ кредитования миграции. Наряду с этим недопустимо слабо развиты другие важнейшие инфраструктуры, например, найма, а вместо поощрения к развитию института ЧАЗов (частных агентств занятости), постоянно обсуждается главенствующая роль в трудоустройстве государства и государственного заказа.

(5) Важнейшими элементами поддержки единого пространства являются образовательные и сертификационные инфраструктуры. Россия — образовательная площадка для миллионов мигрантов. И это, увы, не вузы и техникумы России: основной образовательный процесс трудового мигранты происходит прямо на рабочем месте. Таджикские университеты — это русские стройки. Именно отработав в России пару-тройку лет, трудовой мигрант способен приобрести «кормящую» его специальность (будем помнить, что *способность* не означает *готовность* и даже *возможность*). И то, чего не приходится ожидать от системы профессиональной подготовки в самом Таджикистане, можно получить в трудных, но продвигающих условиях работы в России. Вернувшись домой, такой гастарбайтер подготовлен к восхождению по социальной лестнице (что, правда, не всегда возможно по не зависящим от ре-мигранта причинам).

Системы формального образования России не улавливают и 10% этого рынка. Именно с этим связана инициатива России, выдвинутая ее руководством еще на Санкт-Петербургском саммите G8 2006 года и заключающаяся в том, чтобы совместными межгосударственными усилиями создавать *независимую международную инфраструктуру сертификации квалификаций*, которая сертифицировала бы не дипломы и справки, а наличные умения и навыки по факту их предъявления. Существование такой инфраструктуры резко бы снизило издержки неэффективного трудоустройства, а, значит, приостановила бы процесс декапитализации на всем постсоветском пространстве.

(6) Наблюдение за процессами последнего десятилетия позволяет сделать вывод, что переход к единому миграционному пространству на постсоветском пространстве не происходит и в сущности не может происходить по образцу Европейского Союза. Все дело в геокультуре. У России и Европы различные культуры отношения к пространству. Современная Европа собирается вокруг ядра традиционных европейских лидеров. Снятие между ними военных противоречий, общая экономическая действительность, травма двух мировых войн запустили процесс объединения Европы. Россия, напротив, всегда собирала сама, исключительно вокруг себя, по отношению к себе, практикуя централизм. Поэтому европейские интеграционные методы не всегда (а часто и вовсе не) работают на просторах Евразии. Россия создает единое миграционное пространство сугубо по-своему. Она собирает вокруг себя тех, кого может собрать, причем каждого в индивидуальном режиме и преимущественно путем заключения двусторонних договоров. Такой путь более реалистичен, хотя он и противоречит европейскому эгалитаризму.