

Бурда М.А.

канд. полит. наук, АНО ВО
«Институт деловой карьеры,
Москва

e-mail: byrdamix@mail.ru

Политика России в сфере внешней трудовой миграции: проблемы управления

Аннотация

Автор анализирует политику Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции, выявляет особенность формирования российского рынка труда иностранной рабочей силы, акцентируя внимание на его базисной ориентированности на интеграционные модели Евразийского экономического союза и Содружества независимых государств. В статье рассматриваются формирования миграционной политики и указывается ряд проблемных вопросов управления внешней трудовой миграцией, которые автор связывает с несовершенством миграционной системы и особенностями политических процессов на постсоветском пространстве. По мнению автора, такой подход не способствует качественному развитию внешней трудовой миграции, однако является одним из способов лоббирования внешнеполитических интересов на постсоветском пространстве. В свою очередь, центрально-азиатские автократии заинтересованы в максимальном оттоке экономически неудовлетворенных граждан в целях пресечения антигосударственных выступлений. В качестве имеющих рисков управления внешней трудовой миграции указывается потенциальная возможность роста популярности правых политических сил и дестабилизация российской политической системы. Принимая во внимание необходимость соблюдения баланса интересов национальной безопасности и поддержки лояльных России зарубежных политических элит, автором предлагается разделить управление миграционной сферой на правоохранительную и социально-экономическую части, что требует принятия политического решения властных институтов. Предложенный дуализм, по мнению автора, будет способствовать повышению эффективности противодействия нелегальной миграции, а также активации механизмов присутствия на рынке труда востребованных мигрантов. Как один из инструментов управления миграционными процессами автор выделяет институт международных соглашений, потенциал которого в настоящее время используется не в полной мере.

Ключевые слова:

внешняя трудовая миграция, миграционная политика, управление миграционными процессами, политические процессы, политические элиты, политические партии.

Burda M.A.

Candidate of Political Sciences,
Institute of Business Career,
Moscow

e-mail: byrdamix@mail.ru

Russia's Policy in the Sphere of External Labor Migration: Management Problems

Abstract

The author analyzes the policy of the Russian Federation in the sphere of external labour migration, reveals the peculiarity of formation of the Russian labor market for foreign workforce, focusing on its basic focus on the integration model of the Eurasian economic Union and the Commonwealth of independent States. The article discusses the scheme of formation of migration policy and identifies a number of problematic issues of management of external labour migration, which the author attributed the imperfection of the migration system and peculiarities of political processes in the post-Soviet space. According to the author, this approach is not conducive to quality development of external labour migration, however, is one way of lobbying foreign policy interests in the post-Soviet space. In turn, Central Asian autocrats are interested in the maximum outflow of the economically dissatisfied citizens to prevent anti-state speeches. The quality of the existing risks management of external labor migration indicates the potential of growth of popularity of right-wing political forces and destabilization of the Russian political system. Taking into account the need to balance national security interests and supported by loyal Russian foreign political elites, the author proposes to separate the management of migration on the field of law enforcement and socio-economic part, which requires a political decision of government institutions. Proposed dualism in the author's opinion, will promote increase of efficiency of counteraction of illegal migration and activation mechanisms, presence on the labour market demand for migrants. As a tool of migration management, the author highlights the Institute of international agreements, the potential of which is currently used does not fully.

Keywords:

labor migration, migration policy, migration management, political processes, political elites, political parties.

Политика государства в сфере внешней трудовой миграции является совокупностью законодательного и административного регулирования миграционных процессов. Как правило, она реализуется в интересах политических элит, находящихся на уровне принятия властных решений, и не всегда учитывает интересы бизнеса как главного потреби-

теля иностранной рабочей силы, а также потребностей общества.

В качестве субъектов формирования и реализации политики государства в сфере трудовой миграции выступают Президент Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, Федеральное Собрание Рос-

сийской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации) [2].

Межведомственное взаимодействие ветвей власти, в части управления миграцией, наиболее точно сформулировано В.А. Волохом, который приводит следующий механизм взаимодействия:

- 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].

Инструментами такого регулирования являются нормы международного права (международные соглашения, договоры, конвенции) и российское федеральное законодательство (Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти) [3]. Применение совокупности указанных норм права – это механизм управления миграционной политикой государства, в том числе и в сфере трудовой миграции.

На международном треке внешняя трудовая миграция, руководствуясь нормами международного права, также использует межгосударственные и внутригосударственные политические процессы и таким образом становится инструментом «мягкой силы», латентного влияния политики одного государства на стабильность политических систем и политических режимов другого государства.

Реализация такого принципа «мягкой силы» наглядно проиллюстрирована процессами внешней трудовой миграции в современной России и принципами наполнения российского рынка труда иностранными работниками.

В связи с этим необходимо обратить внимание на механизмы регулирования внешней трудовой миграции в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе, вступившим в силу с 1 января 2015 г. Положениями упомянутого документа фактически устанавливается единый равноправный рынок труда в границах данного интеграционного образования. Таким образом, трудовую миграцию между Россией, Беларуссией, Казахстаном, Киргизией и Арменией не всегда можно интерпретировать как внешние процессы.

Число иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации в рамках реализации названного международного документа, приблизительно. Расчеты такой миграции можно осуществлять на основании данных о пересечении границы Российской Федерации, постановки иностранных граждан на миграционный учет, однако и это число будет весьма приблизительным. Такая статистическая информация с разбивкой по государствам на официальном сайте МВД России в настоящее время не приводится.

Следующим блоком наполнения российского рынка труда иностранной рабочей силы являются мигранты из государств – участников СНГ, не являющихся членами Евразийского Экономического союза, а также трудовые мигранты с Украины.

С 1 января 2015 г. вступили в силу очередные поправки в Федеральный закон от 28 июня 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент, а оформление разрешения на работу не требуется. Обязательным условием для оформления такого разрешительного документа является наличие в миграционной карте иностранного гражданина цели въезда «работа».

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС России), в 2015 г. трудовым мигрантам было выдано почти 1,8 млн патентов. От указанного числа патентов существенная часть была оформлена гражданам Узбекистана (52%) и Таджикистана (24%) [1].

Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) указывает, что в 2016 г. иностранным гражданам было оформлено 1,5 млн патентов [6].

Несмотря на то, что разбивка по государствам, гражданам которым выдавались патенты, не приводится, можно предположить несменяемость лидерства Узбекистана и Таджикистана.

Принимая во внимание, что институт патентирования иностранных работников служит одним из способов декриминализации миграционной сферы и попыткой включить часть нелегальных мигрантов в правовое поле, необходимо также сделать акцент на том, что с отменой механизма квотированного оформления разрешений на работу для мигрантов из стран СНГ и Украины было утрачено численное регулирование иностранных работников на российском рынке труда.

Все остальные государства можно отнести к третьему блоку. Гражданам этих государств (Германия, Франция, Турция, Китай, США, Бразилия, Филиппины и т.д.) в настоящее время необходимо оформление разрешения на работу в Российской Федерации.

По данным ГУВМ МВД России, в 2016 г. иностранным гражданам было оформлено 149 тыс. разрешений на работу, в том числе высококвалифицированным специалистам 26,99 тыс., квалифицированным 14,7 тыс. [6]. Разбивка по странам в данном случае также отсутствует.

Все это говорит о том, что ключевыми игроками на российском рынке труда иностранной рабочей силы являются страны СНГ, среди них можно выделить отдельную подгруппу государств центрально-азиатского региона (Узбекистан, Таджикистан и Киргизия). Такой «азиатский» крен обусловлен экономическими предпосылками, мигранты из указанных государств «бегут» от материальной нужды в поисках более высокооплачиваемой работы. При этом они не рассматривают Россию как возможную новую родину. Для них Россия является исключительно местом работы, что выгодно политическим элитам Узбекистана, Таджикистана и Киргизии.

Политические элиты 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. При этом совокупность таких факторов, как высокий уровень рождаемости, низкий уровень жизни, гендерная сегрегация занятости, клановость, отсутствие «социальных лифтов», коррупция способствуют росту протестных настроений в регионе. Все это заставляет власть искать возможности для легального оттока недовольных существующим положением активных граждан в Россию, используя механизмы трудовой миграции.

Заметим, что действующий в России относительно либеральный порядок привлечения иностранных работников из названных государств выступает гарантом сохранения стабильности сложившихся политических систем в регионе.

Схожая тенденция прослеживается и в Республике Молдова. Президент Республики Молдова И. Додон, избирательная кампания которого прошла под девизом нормализации отношений с Россией, также акцентировал внимание электората на либерализации возможностей трудоустройства в России молдавских граждан.

Потенциал молдавской трудовой миграции в Россию И. Додон оценил в 500 тыс. человек, о чем незамедлительно сообщил Президенту Российской Федерации В.В. Путину в ходе российско-молдавских переговоров, состоявшихся 17 января 2017 г. [7].

Можно сказать, что сохраняется установившаяся на протяжении длительного времени тенденция осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в России в сфере физического, а не умственного труда [5].

Сложившаяся на российском рынке труда иностранной рабочей силы ситуация говорит об определенном кризисе управления в данной сфере. Это не позволяет выделить глобальные экономические цели миграционной политики, а принятие решений в русле складывающейся политической конъюнктуры игнорирует основной критерий «востребованной миграции» – квалификацию работников.

Излишняя внешнеполитическая ориентированность в вопросах управления внешними миграционными потоками потенциально может привести к развитию политических институтов умеренных правых сил, чья платформа будет строиться на мигрантофобии по примеру французского «Народного фронта» Мари Ле Пен. Схожая ситуация наблюдается в настоящее время в Австрии и Нидерландах, где подобные партии выдвинулись на лидирующие позиции.

Эти политические силы определили своей основной задачей борьбу с мигрантами, при этом проявили устойчивое стремление и способность к расширению социальной базы, взаимодействию с другими оппозиционными политическими силами.

Популяризация такого рода политических сил обусловлена так называемой проблемой «другого» [9]. Общество критично воспринимает носителей другой культуры и этничности, прибывающих в страну в порядке массовой миграции, которые, по их мнению, оказывают влияние на размывание государственной и национальной идентичности.

Электоратом такого рода политических партий является средний класс и молодежь, преимущественно до 30 лет, не имеющие широких возможностей использования социальных лифтов и, как следствие, не имеющих предпосылок к движению вверх социальной пирамиды.

В связи с этим в целях минимизации рисков сложившейся в России миграционной ситуации, а также создания прозрачного и конкурентного рынка труда иностранной рабочей силы предлагается следующее.

1. Внедрение механизмов «организованного привлечения востребованных мигрантов» и дифферен-

циация миграционного законодательства относительно востребованности отдельных категорий трудовых мигрантов, их уровня образования и профессиональной подготовки, не учитывая государство их исхода.

Указанные возможности можно прописать в имеющихся межправительственных соглашениях о сотрудничестве в сфере трудовой миграции, которые необходимо актуализировать в предложенной части. Одним из стимулов для организации такой работы со стороны государств – доноров рабочей силы должны стать преференции, полагающиеся мигрантам, которые планируют работать в России в рамках реализации таких межправительственных соглашений.

Нормативно-методическое сопровождение внедрения механизмов «организованного привлечения востребованных мигрантов» обеспечено пунктами 18–20 Плана мероприятий по реализации в 2016–2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015. № 2122-р [8].

2. Разделение функций управления процессами миграции и контроля за миграцией на социально-экономический и правоохранительный блок.

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 и переселении соотечественников. Нерешенные вопросы перераспределения такого функционала упраздненной ФМС России между рядом разноплановых ведомств также не способствуют повышению эффективности работы на данном направлении.

В связи с этим представляется целесообразным создание на базе Федерального агентства по делам национальностей и некоторых структурных подразделений Минтруда России нового федерального органа исполнительной власти – Министерства миграции, интеграции и репатриации или Федеральной службы по вопросам миграции, интеграции и репатриации.

3. Систематизация норм миграционного законодательства Российской Федерации в рамках единого нормативного правового документа (кодекса).

Литература

1. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/> (дата обращения: 12.05.2016).
2. Ахунова З.Р. Актуальные проблемы государственного регулирования миграции рабочей силы [Текст]: монография / З.Р. Ахунова. – Уфа: БАГСУ, 2014. – 114 с.
3. Бекяшев Д.К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции [Текст]: монография / Д.К. Бекяшев, Д.В. Иванов. – М.: Проспект, 2014. – 392 с.
4. Волох В.А. Новая Россия: Политика и управление миграционными процессами [Текст]: монография / В.А. Волох. – Самара: Бахрах–М, 2015.
5. Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений [Текст]: монография / И.В. Герасимова. – М.: ГУУ, 2014. – С. 37.
6. МВД России [Электронный ресурс] // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (дата обращения: 07.03.2017).
7. Президент Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53744> (дата обращения: 07.03.2017).
8. Собрание законодательства РФ. 02.11.2015. № 44. Ст. 6150
9. Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории [Текст] / Ю. Хабермас. – СПб.: Наука, 2008. – 417 с.

References

1. *Avtomatizirovannaja sistema analiticheskoj otchetnosti FMS Rossii. FMS Rossii* [Automated system of analytical reporting of the FMS of Russia. FMS of Russia]. Available at: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/> (accessed 12 May 2016).
2. Ahunova Z.R. *Aktual'nye problemy gosudarstvennogo regulirovanija migracii rabochej sily* [Actual problems of state regulation of labor migration]. Ufa: BAGSU Publ., 2014. 114 p.
3. Bekjashev D.K., Ivanov D.V. *Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoj i trudovoj migracii* [International legal regulation of forced and labor migration]. Moscow: Prospekt Publ., 2014. 392 p.
4. Voloh V.A. *Novaja Rossija: Politika i upravlenie migracionnymi processami* [New Russia: Policies and management of migration processes]. Samara: Bahrah – M Publ., 2015.
5. Gerasimova I.V. *Vlijanie migracionnyh processov na regulirovanie social'no-trudovyh odnosenij* [Influence of migration processes on the regulation of social and labor relations]. Moscow, GUU Publ., 2014, p. 37.
6. *MVD Rossii* [Ministry of Internal Affairs of Russia]. Available at: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (accessed 07 March 2017).
7. *Prezident Rossijskoj Federacii* [President of the Russian Federation]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53744> (accessed 07 March 2017).
8. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2015, I. 44.
9. Habermas Ju. *Vovlechenie drugogo: Oчерki politicheskoj teorii* [Involvement of another: Essays on political theory]. St. Petersburg, Nauka Publ., 2008. 417 p.