

УДК 323.2

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: РОССИЙСКИЙ РЫНОК ТРУДА ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Бурда М.А.

АНО «Институт деловой карьеры», Москва, e-mail: byrdamix@mail.ru

Рассмотрен вопрос внешней трудовой миграции в современную Россию с учетом социально-политического и экономического развития общества. Обозначены интересы различных факторов политики и бизнеса в отношении иностранной рабочей силы на российском рынке труда. Осуществлен краткий обзор российского миграционного законодательства. Выявлен вектор миграционной политики на современном этапе развития страны. Приведены данные ФМС России о количественном составе иностранных работников. Доказано, что государственная политика в сфере миграции должна в идеале трансформировать количественный рост в качественные изменения, стимулируя привлечение квалифицированных мигрантов, готовых к интеграции в принимающее общество. Обозначена потребность в необходимости проводить постоянно мониторинг в отношении потребности российского рынка на предмет квалификации трудовых мигрантов, а также их интересов не только материальных, но и духовных. Определены основные проблемы реализации миграционной политики на современном этапе.

Ключевые слова: миграционная политика, органы государственной власти, Федеральная миграционная служба, миграционное законодательство, трудовые мигранты, политический процесс

IMMIGRATION POLICY RUSSIA: RUSSIAN FOREIGN LABOR MARKET WORK FORCE

Burda M.A.

Autonomous Non-Commercial Organization Institute of Business Career, Moscow, e-mail: byrdamix@mail.ru

The question of external labor migration to modern Russia taking into account socio-political and economic development of society is considered. Interests of various actors of policy and business concerning foreign the worker of force on the Russian labor market are designated. The short review of the Russian migratory legislation is carried out. The vector of migration policy at the present stage of development of the country is revealed. Data of FMS of Russia on quantitative structure of foreign workers are provided. It is proved that the state policy in the sphere of migration has to transform in an ideal proliferation to high-quality changes, stimulating involvement of the qualified migrants ready to integration into accepting society. The need for Need to carry out constantly monitoring concerning requirement of the Russian market regarding qualification of labor migrants, and also their interests not only material, but also spiritual is designated. The main problems of realization of migration policy at the present stage are defined.

Keywords: migration policy, public authorities, the Federal Migration Service, immigration law, labor migrants, the political process

Динамично развивающиеся российские социально-политические процессы кардинально изменили взаимоотношения между различными факторами, заинтересованными в формировании и реализации миграционной политики [8, с. 200]. Политическая элита, реализующая различные программы, направленные на повышение уровня благосостояния общества, должна постоянно учитывать интересы представителей всех уровней бизнеса и населения страны с целью минимизации негативных проявлений и формировании общегосударственного интереса [4, с. 1736–1740]. Разделяя позицию А.А. Горелова и Т.А. Гореловой в отношении того, что лица, находящиеся на уровне принятия решений, вынуждены также учитывать международные изменения в обществе [3, с. 115–131].

С начала XXI в. Россия становится одним из лидеров мировых миграционных процессов, по статистическим данным она вышла на второе место в мире по прито-

ку мигрантов. По данным ФМС, начиная с 2012 г. имеет место постоянный рост выезда иностранных граждан на территорию страны более 2 млн. человек.

В последние годы трудовая миграция в Россию превратилась в самый массовый, динамичный и в определенной мере организованный государством процесс [10]. Масштабы внешней трудовой миграции и ее значение для нашей страны побуждает нас рассмотреть этот феномен более детально.

В связи с развитием миграционных процессов Россия вынуждена была целенаправленно развивать внутреннее законодательство, обеспечивающее реализацию миграционного процесса. Это обусловлено защитой национальных интересов государства с учетом потребностей бизнеса [7, с. 162–166]. Сформировался блок документов, обеспечивающих реализацию пункта 3 статьи 63 Конституции РФ – права и обязанности иностранцев в России.

Субъектами формирования миграционной политики и ее законодательного закрепления выступают Президент Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы государственной власти. Законодательную функцию в процессе формирования миграционной политики выполняет Федеральное Собрание Российской Федерации. Весьма широкий набор полномочий имеет Правительство Российской Федерации. Оно разрабатывает законопроекты, осуществляет подзаконное регулирование миграционных процессов, реализует действующее законодательство, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, взаимодействует с Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием в процессе формирования и реализации миграционной политики.

Непосредственно разработкой и реализацией миграционной политики на постоянной основе занимается Федеральная миграционная служба, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и подведомственные им организации.

В соответствии с российским миграционным законодательством субъектами миграционных правоотношений выступают граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и учреждения, которые вступают в правоотношения с индивидуальными субъектами миграционных правоотношений.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации регулируется федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Статья 13 данного закона регулирует условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях.

19 мая 2010 г. подписан Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанный федеральный закон внес существенную корректировку в миграционное законодательство России. Над данным законопроектом активно работали депутаты и сенаторы Федерального Собрания Российской Федерации в тесном взаимодействии с экспертами, представителями бизнеса, а также другими государственными структурами и институтами гражданского общества [1, с. 43–52]. Дей-

ствие федерального закона предполагает существенное сближение с европейской миграционной системой. Она основана на принципах организованного привлечения иностранных граждан и разделения их потока на квалифицированных и неквалифицированных работников. Главной отличительной чертой произошедших изменений является установление особенностей пребывания и осуществления в Российской Федерации трудовой деятельности иностранными работниками отдельных категорий, а именно высококвалифицированным специалистам и осуществляющим трудовую деятельность по найму у физических лиц на основании патента.

В Российской Федерации, как и в ряде других государств мира, действует система квотированного привлечения иностранной рабочей силы. Применительно к Российской Федерации данный механизм утвержден постановлением Правительства Российской Федерации.

Существующий механизм квотированного привлечения иностранной рабочей силы в последнее время все больше подвергается критике не только учеными, правозащитниками, представителями бизнеса, но и достаточно колоссальным процентом общества, которое не видит эффективности его применения относительно современных миграционных вызовов и реалий. Компетентные в сфере миграции органы государственной власти также в последнее время отмечают не совершенство данного механизма и осторожно озвучивают предложения по его возможной корректировке.

Так, при разработке Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2020 г. руководитель ФМС России К.О. Ромодановский отметил, что отмена квот – это «вопрос дискуссионный». Однако руководитель полагает, что нужно отменить квотирование, как большинство экспертов разделяют и аргументированно обосновывают данную позицию. Одним из аргументов – минимизации коррупции и формирование позитивного образа России среди мирового сообщества [2, с. 9–18].

Вместе с тем, необходимо отметить, что существующая система квотирования в настоящее время все-таки определенным образом способствует защите национального рынка труда от неконтролируемого притока легальной иностранной рабочей силы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2010 г. № 895 «Об определении потребности в привлечении в Российскую

Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 г.», на 2011 год квота в потребности привлечения иностранных работников была определена в количестве 1745584 разрешений на работу. В 2012 и 2013 годах количественный показатель квоты изменен не был. Отчасти такая «стабильность» связана с тем, что квота на привлечение легальных иностранных работников не используется каждый год на 100%. Причины этого кроются в совокупности нескольких факторов. В первую очередь, это высокий процент нелегальных мигрантов из стран СНГ, которые зачастую, находясь на территории Российской Федерации легально, осуществляют нелегальную трудовую деятельность. Во-вторых, введенный в 2010 г. институт патентов на право осуществления трудовой деятельности по найму у физических лиц значительно упростил порядок оформления и получения разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности для данной категории иностранных граждан.

Непосредственно сама квота устанавливается на общее количество разрешений на работу, которые могут быть выданы иностранным работникам, которые могут быть привлечены к трудовой деятельности в России. При этом квот на привлечение иностранных работников из какого-либо конкретного государства не существует. Необходимо отметить, что квота распространяется не на всех иностранных работников.

В частности, квота не распространяется на иностранных работников, оформивших патенты. Такое привлечение трудовых мигрантов в частный сектор существенно поспособствовало процессу их дальнейшей легализации. Эта гипотеза, нашла свое подтверждение в процессе практического применения вышеназванных поправок.

По данным ФМС России, в 2012 г. иностранным гражданам было выдано 1 млн. 289 тыс. патентов, что вполне сопоставимо с цифрой выданных разрешений на работу (1 млн. 340 тыс.). Интересным представляется и тот факт, что институт выдачи патентов пополнил бюджет Российской Федерации более чем на 6 млрд. рублей [6].

Также выдача разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности для квалифицированных и высококвалифицированных специалистов осуществляется вне установленных квот.

По данным ФМС России, в 2012 году иностранным гражданам было выдано более 55 тыс. таких разрешений [6].

Кроме того, иностранные граждане могут осуществлять свою трудовую деятельность вне установленных квот в рамках реализации ряда межправительственных соглашений в области трудовой миграции. Именно такой подход по предоставлению существенных преференций при осуществлении трудовой деятельности в рамках двусторонних соглашений, выражает внешнеполитическое стремление России к «особым отношениям в сфере миграции» с отдельными государствами.

Сравнение приведенных цифр, где с одной стороны более 1 млн. патентов для неквалифицированного труда по найму противопоставляются 55 тысячам разрешений на работу для квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников, наглядно показывает качественный состав прибывающих в Россию трудовых мигрантов. Естественно при сложившейся ситуации говорить об инновационном росте экономики благодаря привлечению рабочей силы извне не представляется возможным.

Низкий уровень профессиональной подготовки иностранных работников – одна из ключевых проблем, с которыми сталкивается миграционная политика России. Это в существенной мере тормозит внедрение балльной системы отбора востребованных иностранных работников. Низкий уровень образования мигрантов не позволяет предъявлять к ним существенные балльные критерии.

Основными поставщиками трудовых ресурсов в Российскую Федерацию являются государства-участники СНГ. По данным Управления внешней трудовой миграции ФМС России, в 2012 г. трудящимся мигрантам из упомянутых государств было выдано чуть более 1 млн. разрешений на работу и 998 тыс. патентов, что составляет 75,5% от общего числа иностранных работников. Политическая ситуация, сложившаяся на Украине в 2014 г., может привести к увеличению трудовых мигрантов с юго-востока страны. При государственном регулировании данного процесса Россия может способствовать получению позитивного импульса в развитии ряда ее субъектов.

Анализ данных ФМС России в отношении совершеннолетних иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе обращает внимание на то, что 2/3 иностранцев – это лица в возрасте от 18 до 36 лет [9].

Такая тенденция свидетельствует о том, что рынок труда нынешних стран-поставщиков рабочей силы не может

обеспечить работой многочисленное поколение молодых людей, достигших трудоспособного возраста, а также молодых семей и вынуждает их искать заработки за пределами своего государства, прежде всего, в России [3].

Заслуживает внимания гендерный состав трудовых мигрантов. Доля мужчин составляет 85,5% [5, с. 303]. Это связано, прежде всего, с отраслевой структурой их занятости.

Интересным представляется распределение трудовых мигрантов по территории Российской Федерации. Очевидно, что можно выделить регионы, которые привлекают наибольшее количество трудящихся-мигрантов.

Как правило, это промышленно развитые субъекты Российской Федерации – Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Приморский край, Тюменская область, Свердловская область, Иркутская область, Новосибирская область, Ханты-Мансийский Автономный округ. Причем на указанные десять субъектов приходится более 60% всех привлеченных иностранных работников [5, с. 305–307].

Очевидно, что это делает данные регионы трудоизбыточными, на фоне остальных субъектов. Неравномерность распределения иностранных работников по территории Российской Федерации является существенной проблемой. Как говорилось выше, это связано с отличиями в экономическом развитии регионов России, с избирательным характером географической направленности миграции, наличием различных межрегиональных связей, существованием диаспоры.

Решение этой проблемы – одна из задач миграционной политики – искать и находить способы предупреждения и преодоления таких диспропорций.

В этой связи государственная политика в сфере миграции должна в идеале трансформировать количественный рост в качественные изменения, стимулируя привлечение квалифицированных мигрантов, готовых к интеграции в принимающее общество. Позицию руководства государства и ФМС в отношении мигрантов, в том числе трудовых мигрантов, имеющих высокий профессиональный, трудовой и интеграционный потенциал, необходимо рассматривать в качестве важнейшего социально-экономического ресурса, который будет способствовать переходу экономики страны на современные мировые стандарты.

С учетом сложившейся ситуации в сфере миграции очевидно, что имеющийся ме-

ханизм привлечения на российский рынок труда иностранных работников, а также система государственного управления в сфере миграции в настоящее время нуждается в серьезной и кардинальной переработке.

Нарастающая острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования новой функциональной и адекватной системы регулирования привлечения внешних трудовых ресурсов как главной составляющей новой миграционной политики России.

Обеспечение контроля за происходящими в стране миграционными процессами является в большей степени функцией государства. Однако, как мы говорили выше, государство осуществляет свою политику в отношении иностранных граждан, в том числе, путем выдачи виз, разрешений на проживание, работу, различных запретов и ограничений. Государство создает нормативную правовую базу, которая регламентирует практическое применение ранее принятых политических решений. Таким образом, исходя из происходящих политических процессов, государство может оказывать существенно влияние на интенсивность и направления процессов иммиграционных.

Списки литературы

1. Буренко В.И., Предыбайлов С.М. Парламентаризм и политическое представительство // *PolitBook*. – 2013. – № 3. – С. 43–52.
2. Буренко В.И., Шумилов А.В. Политический класс современной России в контексте инструментального подхода // *PolitBook*. – 2012. – № 4. – С. 9–18.
3. Горелов А.А., Горелова Т.А. Глобализация и глобальный неокOLONИализм // *PolitBook*. – 2013. – № 3. – С. 115–131.
4. Крючков В.А., Скoвиков А.К., Титова О.Н. Политическая элита: теоретический аспект // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 11-8. – С. 1736–1740.
5. Лайкам К.Э. Труд и занятость в России. Статистический сборник. – М.: Росстат, 2011. – 637 с.
6. Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2012 год. // Официальный сайт ФМС России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595/> (дата обращения 04.12.2013).
7. Скoвиков А.К. Современные проблемы национальной безопасности России // *Управление мегаполисом*. – 2010. – № 5. – С. 162–166.
8. Скoвиков А.К. Политические противоречия в постсоветской России // *Управление мегаполисом*. – 2010. – № 6. – С. 199–202.
9. Статистические сведения об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации по состоянию на 31 марта 2013 года. // Официальный сайт ФМС России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/foreign/details/54891/> (дата обращения 04.12.2013).

10. Терешина Е.А. Проблемы безопасности в восточно-европейских государствах постсоветского пространства // PolitBook. – 2012. – № 3. – С. 23–33.

References

1. Burenko V.I., Predybajlov S.M. Parlamentarizm i politicheskoe predstavitel'stvo // PolitBook. – 2013. – no. 3. – pp. 43–52.

2. Burenko V.I., Shumilov A.V. Politicheskij klass sovremennoj Rossii v kontekste instrumental'nogo podhoda // PolitBook. – 2012. – no. 4. – pp. 9–18.

3. Gorelov A.A., Gorelova T.A. Globalizacija i global'nyj neokolonializm // PolitBook. – 2013. – no. 3. – pp. 115–131.

4. Krjuchkov V.A., Skovikov A.K., Titova O.N. Politicheskaja jelita: teoreticheskij aspekt // Fundamental'nye issledovanija. – 2013. – no. 11-8. – pp. 1736–1740.

5. Lajkam K.Je. Trud i zanjatost' v Rossii. Statisticheskij sbornik. – M.: Rosstat, 2011. – pp. 637 p.

6. Svedenija po migracionnoj situacii v Rossijskoj Federacii za 2012 god. // Oficial'nyj sajt FMS Rossii. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595/> (data obrashhenija 04.12.2013).

7. Skovikov A.K. Sovremennye problemy nacional'noj bezopasnosti Rossii // Upravlenie megapolisom. – 2010. – no. 5. – pp. 162–166.

8. Skovikov A.K. Politicheskie protivorechija v postsovetskoj Rossii // Upravlenie megapolisom. – 2010. – no. 6. – pp. 199–202.

9. Statisticheskie svedenija ob inostrannyh grazhdanah, nahodjashhihsja v Rossijskoj Federacii po sostojaniju na 31 marta 2013 goda. // Oficial'nyj sajt FMS Rossii. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/foreign/details/54891/> (data obrashhenija 04.12.2013).

10. Tereshina E.A. Problemy bezopasnosti v vostochno-evropejskih gosudarstvah postsovetskogo prostranstva // PolitBook. – 2012. – no. 3. – pp. 23–33.

Рецензенты:

Буренко В.И., д.пол.н., профессор, профессор кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета, г. Москва;

Воскобойников А.Э., д.ф.н., профессор, профессор кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета, г. Москва.

Работа поступила в редакцию 24.06.2014.