

Факты. Комментарии. Заметки

© 2016 г.

О.Д. ВОРОБЬЕВА, А.В. ТОПИЛИН

СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ИЛЛЮЗИИ И РЕАЛЬНОСТЬ

ВОРОБЬЕВА Ольга Дмитриевна – доктор экономических наук, профессор, руководитель Научно-исследовательского центра социально-экономических проблем народонаселения Московского психолого-социального университета (891666130069@mail.ru); ТОПИЛИН Анатолий Васильевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник того же университета. Оба – Москва, Россия.

Аннотация. Рассмотрены современные проблемы формирования и реализации государственной миграционной политики России, характерные для последнего пятилетия. Показано, что при их решении не использовалась достоверная статистическая и социологическая информация, возможности выборочных обследований домохозяйств. Анализируется эффективность новых (с 2010 г.) и новейших (с 2015 г.) инструментов регулирования трудовой миграции в Россию. Высказаны конкретные предложения об отмене ряда архаичных и неэффективных практик управления и контроля за миграционными процессами. Осуществлена условная периодизация становления и развития российских институтов и законодательства по миграции на протяжении последних 20 лет.

Ключевые слова: трудовая миграция • миграционная политика • иностранная рабочая сила • патенты иммигрантам

Введение. В современной миграционной политике России главное внимание уделяется регулированию и контролю над внешней трудовой миграцией. С большим опозданием, но всё же появляются новые подходы к регулированию привлечения и использования иностранной рабочей силы. Но для принятия решений о создании новых инструментов миграционной политики, к сожалению, совершенно недостаточно существующей статистической и социологической информации, без опоры на которую невозможно выработка научнообоснованных и эффективных решений.

Для управления миграцией давно и широко применялись опросы населения, позволяющие выявлять причины и факторы миграции, мотивация переездов, потенциальная миграция и миграционные установки населения. Эти социологические обследования активизировались в последние 15–20 лет, дополняя крайне скудную официальную статистическую информацию [Мукомель, 2015; Зайончковская, 2006; 2008; Полетаев, 2009].

Росстатом предпринимались попытки проведения выборочных обследований домохозяйств по привлечению и использованию труда мигрантов, хотя результаты этих обследований пока не вошли в научный оборот [Воробьева, Топилин и др., 2015].

С 1 июля 2010 г. в России на основе Федерального закона №86-ФЗ от 19 мая 2010 г. “О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностр-

ранных граждан в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” введен новый инструмент легализации трудовой миграции. Иностранцы стали получать патент на осуществление трудовой деятельности у физических лиц. Этим законом введено понятие “патент”. Во многом это было прогрессивное нововведение, так как упростилась процедура получения легального права на работу иностранным гражданам. С помощью этого инструмента дополнительно к разрешениям на привлечение иностранной рабочей силы удалось легализовать огромное число трудовых мигрантов, которые привлекались в частные домохозяйства для выполнения работ и услуг.

В результате общая численность легально работающих в России иностранных граждан к 2015 г. значительно выросла. Если в 2011 г., по данным ФМС России¹, было оформлено 866 тыс. патентов, то в 2014 г. уже 2 387 тыс. Общая численность легально работающих иностранных граждан, включая получивших разрешение на работу и по другим официальным основаниям, также выросла с 2 115,7 тысяч в 2011 г. до 3 884,8 тысяч в 2014 г.

Количество желающих легализовать свою работу с помощью патента намного превысило возможности территориальных миграционных служб по оказанию этой услуги. Поэтому возникли мелкие коммерческие организации, которые оказывают мигрантам услуги по оформлению патента. Однако ряд требований закона постоянно нарушался.

Срок действия патента можно неоднократно продлевать, но на период не более двенадцати месяцев со дня выдачи патента. На протяжении 2014 г. не было различий в размере ежемесячной оплаты патента в зависимости от региона (1216 руб.).

С 2014 г. вступили в силу новые правила и для приобретения патентов и налоговой регистрации. Был введен такой важный инструмент, как присвоение иностранным гражданам (планирующим на территории России заниматься трудовой деятельностью) индивидуального налогового номера (ИНН) в том регионе, где они рассчитывают трудоустроиться. Но реальная практика на протяжении первого года использования этого инструмента показала, что большинство иностранных работников, при оформлении патентов в 2014 г. прибегали к услугам посредников. В результате, фактической постановки на налоговый учет, получивших патенты, не произошло.

Сопоставляя данные налоговой службы Москвы за 2014 год о присвоении ИНН иностранным гражданам и количестве выданных патентов, очевидно, что далеко не все (порядка 60–70%) оформившие патенты, прошли процедуру получения ИНН. Точнее посредники, которые занимались оформлением патентов для ИПС, обошли это требование закона.

Таким образом, введение нового механизма легализации трудовой деятельности на территории России на практике сопровождалось и очевидными нарушениями законодательства. В связи с сохраняющимися сложностями получения разрешения на работу, многие иностранные трудовые мигранты оформляли патент для работы в частном домохозяйстве, фактически будучи занятыми на работе у юридических лиц. Вплоть до 2015 г. компании не имели права привлекать мигрантов по патентам. Начиная с 01.01.2015 г. такое разрешение было получено. Также с 2015 г. введены экзамены для ИПС по русскому языку, истории, законодательству, реализована процедура дактилоскопии. Ежемесячная оплата патента повысилась и стала дифференцированной для различных регионов России. Практически самый высокий её уровень в Москве и составляет 4 тыс. руб. Под влиянием всех названных факторов в 2015 г. существенно сократилось количество оформленных патентов (табл.1).

Сопоставимые с 2014 г. данные за 2015 г. демонстрируют падение абсолютно всех показателей, особенно по легализации трудовой миграции (табл. 2).

¹ См.: URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/> (дата обращения: 04.03.2016).

Таблица 1

Динамика основных показателей внешней трудовой миграции с 2011 по 2015 г. (чел.)

Годы	Въехало в РФ иностранных граждан	Поставлено на миграционный учет	Получили разрешение на работу	Оформлено разрешений ВКС и КС	Оформлено патентов
2011	13831860	6068473	1195169	54861	865728
2012	15889421	6477674	1340056	55848	1289204
2013	17785910	7370628	1273984	155776	1537832
2014	18201509	8680930	1328119	194925	2386641
2015	17083849	7868441	216969	65654	1788201

Источник: Данные ФМС России.

Таблица 2

Сопоставление основных показателей по внешней трудовой миграции за 2014 и 2015 годы

Темпы изменений	Въехало в РФ иностранных граждан	Поставлено на миграционный учет	Получили разрешение на работу	Оформлено разрешений ВКС и КС	Оформлено патентов
2015 г. в % к 2014 г.	94	91	16	34	75

Таким образом, идя по пути упорядочения привлечения и использования ИРС и сокращения нелегальной миграции, каждая новая процедура обставляется возрастающим количеством формальных требований, выполнение которых усложняет саму процедуру и подталкивает к коммерциализации оказания услуг или возвращает к нелегальной миграции.

К сожалению, в связи с введением с 1 января 2015 г. принципиально новых требований при оформлении патентов не организовано статистическое наблюдение и не введены формы статистической отчетности, которая бы отражала распределение работников между физическими и юридическими лицами-работодателями, основные социально-демографические и профессиональные характеристики работников, отражала бы масштабы и причины отказов (состояние здоровья, плохая подготовка к тестированию и т.д.) в оформлении патентов тем, кто претендовал на их получение.

Отсутствие информационно-статистического отражения ситуации с положением на российском рынке труда иностранной рабочей силы исключает возможность мониторинга реальной ситуации, её корректировки и актуализации, не позволяет и не позволит реализовать большинство продекларированных положений миграционной политики.

Используя имеющиеся у ФМС России данные, можно лишь оценить численность легально въехавших на территорию России, поставленных на учет, получивших разрешение на работу (отдельно высококвалифицированных специалистов и квалифицированных специалистов) и количество оформленных патентов.

Таким образом, *нельзя не заметить несколько существенных противоречий между провозглашенными положениями Концепции Государственной миграционной политики и правоприменительной практикой по её реализации.*

Первое. Миграционная политика России сегодня провозглашает необходимость роста численности населения за счет миграционного прироста. Однако после вполне легального въезда на территорию страны большинство мигрантов попадают в положение нелегальных в связи с действующей нормой законодательства об обязательной регистрации в определенном жилом помещении. Такое требование объясняется

необходимостью административного наблюдения за перемещением и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эту проблему принято считать проблемой регистрации населения на территории Российской Федерации (или прописки). По нашему мнению, наиболее острая проблема, мешающая притоку мигрантов в Россию.

Оформление регистрации является первым шагом при любых вариантах легализации иностранных граждан на территории России. Получение разрешения на работу, оформление патента, вида на жительство, участие в программе «Соотечественники» и т.д., абсолютно все эти процедуры требуют, прежде всего, регистрации по адресу жилого помещения, в котором должен фактически постоянно или временно проживать иностранный гражданин. Однако выбор жилых помещений, в которых могут проживать иностранные граждане, очень ограничен.

Есть два варианта решения проблемы проживания мигрантов. Практически единственным жилым фондом, которым может воспользоваться иностранный гражданин, в том числе временный трудовой мигрант, является жилая площадь, сдаваемая в аренду российскими гражданами или предоставляемая для проживания мигрантам, занятым оказанием различных бытовых услуг в частном домохозяйстве. Расширяют эти возможности для проживания мигрантов помещения, не относящиеся к жилому фонду (бывшие, снятые с балансов предприятий общежития, подвальные помещения, заброшенные строения и прочие приспособленные помещения, но используемые работодателями юридическими лицами, для размещения в них привлекаемых работников). Регистрации в арендуемых жилых помещениях арендодатели либо препятствуют сами, опасаясь дальнейших претензий работников на жилплощадь, либо чтобы скрыть факт получения арендной платы. Ещё один вариант оформления регистрации – регистрация в небольших по площади жилых помещениях большого количества («резинковые квартиры») не проживающих там фактически иностранных граждан. В большинстве случаев (хотя есть и счастливые исключения) регистрация в «резинковых квартирах» производится с ведома и при участии должностных лиц, в чьи непосредственные обязанности входит проведение процедуры регистрации. Такая регистрация производится за определенную и не малую плату, которая является не чем иным, как нетрудовым доходом этих и руководящих ими должностных лиц. Об этом знают все мигранты и практически всё население страны.

И первый, и второй варианты являются фальсификацией фактического расселения иностранных граждан, в том числе трудовых мигрантов. Отсутствие регистрации иностранцев в том или ином жилом помещении само по себе предопределяет их нелегальное, следовательно, уязвимое положение, предполагающее последующую дискриминацию (поборы, взятки, угрозы административных наказаний и т.п.). В результате не только не соблюдается, но грубо нарушается принципиальное положение Концепции (П.22, п.п. б) недопустимость любых форм дискриминации. С другой стороны, для местного населения наличие на локальной территории людей с неурегулированным правовым статусом делает небезопасной, некомфортной среду их обитания.

Таким образом, цель, поставленная при введении механизма обязательной регистрации, а именно контроль за пребыванием иностранных граждан непосредственно в занимаемых ими жилых помещениях, не достигается. Следовательно, сохраняя идею о необходимости наличия информации о местах временного пребывания и проживания иностранных граждан, необходимо пересмотреть требование законодательства об обязательной привязке к жилому помещению. И сделать это используя ещё один важнейший принцип, содержащийся в Концепции (П.22, п.п. ж) – «дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов». Прошло уже три года с момента вступления в силу положений Концепции, но при разработке различных механизмов и инструментов для её реализации, это требование практически не применяется.

Итак, если применить этот подход для достижения цели о минимизации нелегальной миграции, то можно предложить следующее: для мигрантов, имеющих патенты и ИНН, признать эти документы достаточными для легального нахождения на территории России; для трудовых мигрантов, работающих у юридических лиц в соответствии с разрешениями на работу или по иным, кроме патентов основаниям, считать достаточными для легального нахождения на территории России, информацию кадровых служб (или служб управления персоналом) об их наличии в списках персонала организации; для участников программы «Соотечественники» документы, подтверждающие их участие в данной программе, считать достаточными для легального нахождения на территории России; для остальных категорий мигрантов, арендующих жилые помещения, но не имеющих согласия арендодателей о регистрации в арендуемых ими жилых помещениях, организовать специальные центры на местном, муниципальном уровне для регулярного подтверждения факта нахождения на территории России без указания конкретного адреса жилого помещения их фактического проживания; для мигрантов, имеющих возможность регистрации в жилых помещениях, в которых они фактически проживают, сохранить порядок регистрации в качестве достаточного основания для легального нахождения на территории России.

Использование такого гибкого и дифференцированного подхода позволит получить достаточно полную и достоверную информацию и формировать соответствующую базу данных о местонахождении мигрантов. А практику регистрации в качестве необходимого и достаточного условия для всех категорий мигрантов в конкретном жилом помещении признать утратившей силу в связи с повсеместным несовпадением адреса регистрации с фактическим местом проживания мигрантов и последующими за этим преследованиями граждан и мигрантов, сопровождающимися вымогательствами и правонарушениями.

Второе. Управление или регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в экономике России опирается на несколько параллельно действующих инструментов: получение разрешения на работу в соответствии с установленными квотами для иностранных граждан из визовых стран; получение разрешений на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС) без учета квоты, без каких-либо ограничений; получение разрешений на работу в форме патента для иностранных граждан из ряда безвизовых стран, не входящих в состав ЕАЭС, для работы у физических и юридических лиц; свободное трудоустройство иностранных граждан из стран входящих в состав ЕАЭС (Белоруссия, Казахстан, Армения и Киргизия) на российском рынке труда.

Из этого следует, что большой сегмент внешней трудовой миграции не подлежит ограничениям, регулированию, а его иностранные акторы пользуются правами наравне с российскими гражданами. Однако их наличие и функционирование на внутреннем российском рынке труда никак не зафиксировано и происходит в латентной форме. Это обстоятельство, безусловно, затрудняет проведение сбалансированной внутренней политики на рынке труда, а значит делает её менее эффективной и не способной защищать внутренний рынок труда для российских граждан, что провозглашено в качестве одной из основных целей и задач миграционной политики.

Третье. Переселение на постоянное место жительства в Россию может осуществляться по нескольким дополнительным каналам, не связанным с трудоустройством: участие в программе «Соотечественники» иностранных граждан, въезжающих в Россию в целях переселения на новое место жительства и дальнейшего получения российского гражданства; въезд на территорию Российской Федерации иностранных граждан в добровольном и неорганизованном порядке в целях переселения на новое место жительства и дальнейшего получения российского гражданства в соответствии с действующими нормами закона о гражданстве; въезд на территорию России в поисках убежища из стран, находящихся в состоянии войны или других вооруженных конфликтов.

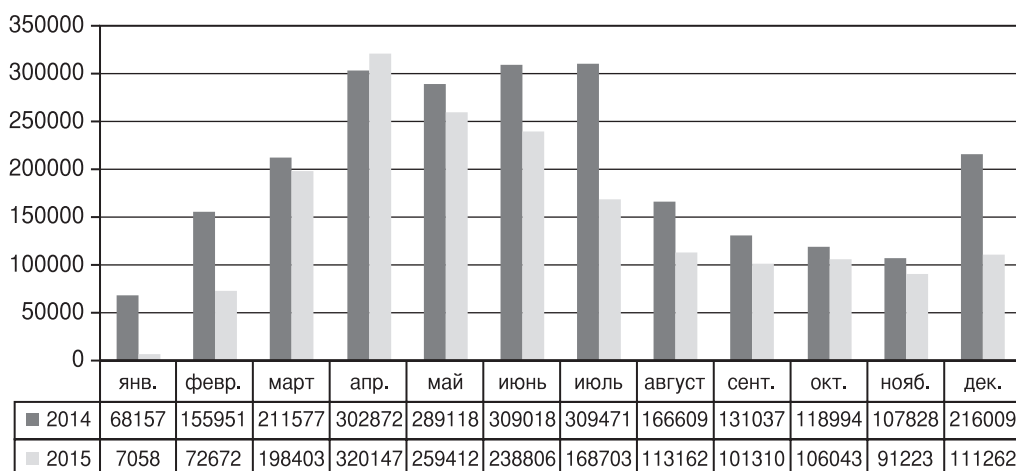


Рис. Ежемесячная динамика процедуры оформления патентов в 2014 и 2015 гг.²

Статистические данные о процедуре получения гражданства Российской Федерации по различным обстоятельствам, предусмотренным этим основополагающим законом, свидетельствуют о том, что подавляющее большинство получают его в упрощенном порядке (более 90%), хотя предусмотренными законом обстоятельствами для упрощенного порядка получения гражданства, вряд ли обладает хотя бы пятая часть претендентов. Такое несоответствие явный признак больших нарушений в этой области коррупционного характера (проще говоря, гражданство покупается, но плата за такие сделки поступает конкретным частным, облеченным властью лицам).

Процедуры приема, предоставления соответствующего обстоятельствам въезда юридического статуса, размещения и обустройства вынужденных мигрантов зачастую имеют настолько антигуманную окраску, что численность обратившихся за предоставлением убежища (в частности с территории Украины) в несколько раз ниже, чем численность покинувших её территорию.

Очевидно, что основные действующие в области реализации миграционной политики механизмы, во-первых, тесно связаны с коррупционными схемами (регистрация по месту пребывания и жительства, получение разрешения на работу, оформление патентов, получение вида на жительство, гражданства). Во-вторых, и это самое главное, не достигаются поставленные в Концепции перед миграционной политикой цели и задачи, нарушаются провозглашенные принципы и нормы.

Итак, в становлении и развитии российских институтов и законодательства по миграции на протяжении чуть более двух десятилетий можно выделить несколько периодов. Первый – 1991–1998 – создание и интенсивное развитие институтов и законодательства, направленное на процессы вынужденной миграции, трудовой миграции и иммиграционного контроля. Второй – 1999–2002 – период перманентных преобразований ФМС и дискурсов о миграционной политике и законодательстве. Третий – 2002–2010 – переподчинение ФМС правоохранительным структурам, поворот нормотворчества в сторону ужесточения порядка въезда, пребывания, трудовой деятельности, приводящей к росту нелегальной миграции. Краткосрочная либерализация получения разрешений на работу ИПС. Декларирование Концепции государственной миграционной политики. Четвертый 2010–2015 – дальнейший рост нелегальной миграции, выработка новых инструментов в целях легализации мигрантов. В настоящее время

² См.: URL: http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskije_svedeniya_po_migracionno/item/57508/57512/ (дата обращения: 16.03.2016).

наблюдается тенденция к повороту в сторону силовых методов сокращения нелегальной миграции в сочетании с появлением новой волны вынужденной миграции и сокращением внешней трудовой миграции.

Заключение. Таким образом, современные инструменты государственной миграционной политики и её реализация не решают поставленных задач, не приводят к намеченным результатам. И это, во многом, результат игнорирования важнейшего инструмента управления – информационно-статистического и социологического обеспечения и анализа ситуации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Воробьева О.Д., Топилин А.В., Гребенюк А.А., Лебедева Т.В.* Трудовая миграция: организация выборочных наблюдений (методологические подходы). М.: Экон-Информ, 2015.
- Зайончковская Ж.А.* Иммиграция: альтернативы нет / Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. *В.И. Мукомеля, Э.А. Паина*. М.: Фонд "Либеральная миссия", 2006. С. 7–30.
- Зайончковская Ж.А., Ноздрина Н.Н.* Миграционный опыт населения региональных центров России (на примере социологического опроса в 10 городах) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 4. С. 98–111.
- Мукомель В.И.* Свои иные: внутрироссийские иноэтничные мигранты в Московском мегаполисе // Федерализм. № 1(77). 2015. С. 79–92.
- Полетаев Д.В.* Учебные мигранты в российских вузах: опыт социологического исследования // Экономика XXI века. 2009. № 4. С. 15–36.
- Рыбаковский Л.Л.* Региональный анализ миграций. М.: Статистика, 1973.
- Социально-демографическое развитие села: Региональный анализ / Под ред. *Т.И. Заславской, И.Б. Мучника*. М.: Статистика, 1980.

© 2016 г.

К.У. БИЕКЕНОВ, Н.Ж. БИЕКЕНОВА

ПАТРИОТИЗМ КАК ЦЕННОСТЬ СОВРЕМЕННЫХ КАЗАХСТАНСКИХ СТУДЕНТОВ

БИЕКЕНОВ Кенес Умбетжанович – доктор социологических наук, профессор, Казахский национальный университет имени аль-Фараби; *БИЕКЕНОВА Никара Жалгасбаевна* – научный сотрудник Института философии, политологии и религиоведения Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан (biyekenova@mail.ru). Оба – Алматы, Казахстан.

Аннотация. В статье анализируется понимание патриотизма в современных казахстанских условиях. По мнению авторов успешность социальных, экономических и политических реформ во многом зависит от патриотического сознания молодежи. Оно обеспечивает безопасность, дальнейшую консолидацию общества, повышает уровень патриотического мышления студенческой молодежи. Формирует у нее понимание, ответственности за себя, свою семью и Родину. Патриотизм заключается во взаимных обязательствах государства и гражданина. Значительная роль в этом процессе принадлежит высшему образованию, поскольку в период обучения формируются существенные черты личности, воспитывается будущее общества, что было выявлено в процессе социологического исследования в 2013 г.

Ключевые слова: казахстанская молодежь • студенты • ценности • патриотизм • культура • ответственность

Тема патриотизма все чаще обсуждается в обществе. «Патриотизм – это любовь, преданность и привязанность к отечеству, своему народу» [Ожегов, 2012]. Он как