

Миграционная политика в РФ (Сводный реферат)

1. Воробьева О.Д. Миграционная политика и ее реализация // Социально-экономическое и демографическое развитие: Взаимосвязи в современной России: Междунар. науч.-практ. конф., 17 нояб. 2000 г.: Докл. и тез. докл. / Науч. совет «Пробл. демографии, миграции и труд. ресурсов» РАН. ГУ ИМЭИ при Минэкономразвития России. — М., 2001. — С.14–21.
2. Мкртчян Н.В. Перспективы миграционной политики России // Там же. — С.110–112.
3. Регент Т.М. Теоретические проблемы управления миграциями в общей системе управления социальными процессами // Там же. — С.134–136.

Рассматривая проблемы миграционной политики России, Н.В.Мкртчян, сотрудник Минфедерации России, считает, что Россия в новом столетии должна продолжать заниматься нерешенными проблемами в экономике, обществе, государстве, в том числе и миграционными процессами (2).

О.Д.Воробьева, руководитель Департамента миграционной политики Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, в докладе «Миграционная политика и ее реализация» (1) указывает, что в современной России отсутствует единая научно обоснованная общегосударственная миграционная политика. Многочисленные постановления и подзаконные акты отечественного правительства и администрации, направленные на регулирование миграционных процессов, отнюдь

не заменяют, а скорее подменяют ее. Большинство общегосударственных мер в отношении миграционных процессов в нашей стране преследуют сиюминутные выгоды, а нередко принимают пожарный характер. Чаще всего они далеки от долговременных целей государства, общества и интересов самих переселенцев. Кроме того, многие государственные постановления в области миграции, не имея соответствующей финансовой и материальной поддержки, либо малоэффективны, либо вообще обречены на провал.

В основе рациональной миграционной политики должна лежать научно обоснованная концепция, содержащая цели, задачи и методы их реализации. Пока Российская Федерация не имеет такой концепции. Отдельные принципиальные и во многом фундаментальные положения такой концепции формулировались отечественными и зарубежными демографами.

Концепция миграционной политики нашего государства должна учитывать следующие обстоятельства:

- с позиций долговременных интересов государства в отношении внешней миграции первостепенной задачей является привлечение иммигрантов и сдерживание эмиграции; эта задача сегодня и на обозримую перспективу исключительно актуальна;

- необходимо больше внимания обращать на качественную сторону иммиграции, создавая наиболее благоприятные условия для привлечения в страну русскоязычного населения из бывших республик Советского Союза, а также для привлечения из-за рубежа квалифицированных и высококвалифицированных трудовых ресурсов;

- во внутренней межрегиональной миграции населения следует предусмотреть последствия реальной (и по всей вероятности долговременной) тенденции оттока населения из суровых и малообжитых регионов Крайнего Севера, приравненных к нему территорий, восточных районов страны в среднюю полосу и южные районы России, где создавать соответствующие благоприятные условия для переселенцев.

Отмечается, что Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики стало сейчас государственным органом, ответственным за проведение государственной миграционной политики в Российской Федерации. В настоящее время перед Министерством стоит первоочередная задача: разработать

Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации. Миграционная политика должна учитывать следующие обстоятельства.

Миграционная ситуация в Российской Федерации постепенно утрачивает ряд кризисных черт, характерных для начала 90-х годов. По мере стабилизации социально-политической и экономической ситуации в стране миграционные процессы складываются не только под влиянием деструктивных факторов. Хотя все же острой остается проблема вынужденной миграции. Поэтому к основным приоритетным направлениям государственной миграционной политики авторы относят следующие.

1. Содействие вынужденным мигрантам в переселении и обеспечении условий для их быстрой интеграции в социальную среду. Это направление предполагает, прежде всего, создание условий для жилищного обустройства мигрантов и их интеграции на рынке труда (зачастую второе важнее первого) (1). Однако при существующих масштабах государственного содействия в обустройстве вынужденных мигрантов эта работа растянется минимум на 10–15 лет. И это при благоприятном стечении обстоятельств: отсутствии межэтнического вооруженного противостояния на постсоветском пространстве, разрешении конфликтов на территории России, решении проблемы Чечни, ежегодном целевом выделении средств на обустройство вынужденных переселенцев в объемах не ниже последних двух-трех лет (2).

2. Содействие привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов трудовыми ресурсами. Учитывая тревожные демографические перспективы и возможную напряженность на рынке труда, необходимо разрабатывать меры селективной миграционной политики (по отдельным странам, профессиям, квалификационным признакам). В данном направлении предполагается разработка системы мер по натурализации и адаптации иммигрантов, вовлечения их в российский социум (в приоритетном порядке – граждан стран СНГ). Необходимо также содействие возвращению в страну высококвалифицированных специалистов, определение пропорций привлечения мигрантов на временной и постоянной основе (1). Как все более-менее развитые страны (к которым Россия все же относится хотя бы в силу определенного развития

производительных сил) и страны с быстро стареющим населением, Россия в недалеком будущем будет вынуждена привлекать иммигрантов, как на временной, так и на постоянной основе. Пока иммиграционная политика строится в основном исходя из положения России как правопреемницы бывшего СССР и взятых в начале 90-х годов международных обязательств. Государственная миграционная политика Российской Федерации должна стремиться максимизировать положительное влияние иммиграции на демографическую динамику населения России. В перспективе необходима разработка и реализация селективной иммиграционной политики, которая будет строиться исходя из прагматических экономических и геополитических интересов. Проведение селективной иммиграционной политики должно сопровождаться процедурой натурализации иностранцев и применения санкций к лицам, натурализация которых на территории России нежелательна. Незаконная иммиграция должна пресекаться, и для этого необходимо создать эффективно действующие механизмы (2).

3. Дальнейшая цивилизованная интеграция России в международный рынок труда, регулирование экономической миграции квалифицированных кадров. Важным моментом в решении этого вопроса является усиление взаимодействия центральных и местных органов власти. Оно должно быть направлено на контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест, соблюдение работодателями условий трудовых контрактов (1). Россия должна разрабатывать эмиграционную политику, осуществлять регулирование экономической миграции квалифицированных кадров. Необходима система мер, направленных на стимулирование возвращения в Россию эмигрантов, ранее выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь — высококвалифицированных специалистов и предпринимателей. Одновременно в стране следует выработать и поддерживать систему приоритетной поддержки высококвалифицированных специалистов ведущих отраслей (2).

4. Создание условий для добровольного возвращения беженцев в места их прежнего проживания.

5. Поддержка и развитие конструктивных взаимоотношений с соотечественниками за рубежом (1). Учитывая развитие интеграционных тенденций на постсоветском пространстве, а также все более активное вхождение в мировой рынок труда, Россия должна выработать политику в отношении граждан, длительное время живущих и работающих в других государствах, имея при этом в виду, что эти люди представляют собой важнейший «человеческий потенциал», который желательно использовать с максимальной пользой для страны. Должна быть четкая политика в отношении зарубежных соотечественников, в том числе бывших эмигрантов (необязательно представителей коренных российских народов, а «русско-культурных», по определению демографа М. Тольца), которая бы предоставляла им ряд преференций при иммиграции в страну, вложения капиталов и т.п. (2).

6. Обеспечение контролируемости иммиграционных процессов на территории Российской Федерации.

7. Стимулирование территориального распределения населения, содействие более эффективному использованию трудовых ресурсов. Это направление включает создание условий для повышения территориальной мобильности рабочей силы (таких как развитие, балансирование рынков жилья и рынков труда). Сюда относится также содействие переселению граждан из ликвидируемых населенных пунктов, разработка и проведение мероприятий по ограничению притока мигрантов в районы с неблагоприятными экологическими условиями. В качестве способов регулирования миграционных потоков следует назвать использование целевых инвестиционных программ, введение протекционистских мер в интересах определенных отраслей, регионов, проведение определенной кредитно-финансовой, налоговой политики, имея в виду совершенствование межбюджетных отношений. Для регионов с экстремальными природно-климатическими условиями, как наиболее рациональный, предусматривается постепенный переход на преимущественно ротационную систему формирования трудовых ресурсов (1). Необходимо ограничивать приток мигрантов в районы с неблагоприятными экологическими и природно-климатическими условиями, содействовать переселению граждан из указанных местностей, из ликвидируемых населенных пунктов, поселков и городов с деградирующей градообразующей базой (2).

8. Создание условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в важных в геополитическом отношении регионах Российской Федерации (приграничных и др.). Это направление предусматривает восстановление экономической активности предприятий и развитие новых секторов экономики зоны Севера с расширением применения рабочей силы из других регионов страны на временной основе. Будет оказываться государственное содействие развитию инфраструктуры и социальной сферы в стратегически важных районах путем проведения активной региональной экономической политики (1).

Не менее важная составляющая государственной политики — политика в отношении внутренней миграции. Она должна выполнять функцию оптимизации территориального распределения населения, содействовать более эффективному использованию трудовых ресурсов, обеспечивать геополитические интересы страны. Она должна создавать условия через развитие рынка жилья и рынка труда, их балансирование для повышения территориальной мобильности рабочей силы. Миграционные процессы будут регулироваться посредством целевых инвестиционных программ и введения ряда протекционистских мер в отношении определенных отраслей и регионов.

Нельзя полностью пускать на самотек процессы формирования численности и состава населения в важных в геополитическом отношении регионах Российской Федерации, прежде всего — на востоке страны. При этом основной акцент должен быть сделан не на переселении мигрантов из других областей, а на сохранении уже проживающего населения. Иммиграция из зарубежных стран в регионы будет идти. Однако не стоит преувеличивать опасения в усложнении этнической структуры населения в этих регионах: важно, чтобы иммигранты становились лояльными российскими гражданами (2).

Таким образом, миграционная политика не будет ограничиваться только решением проблем вынужденных мигрантов и созданием системы иммиграционного контроля. Она должна быть ориентирована на регулирование миграционных потоков в целях улучшения демографической и социально-экономической ситуации в России.

Главной формой реализации миграционной политики всегда был и останется программно-целевой метод: разработка и реализация Федеральной миграционной программы, других федеральных целевых программ, региональных программ субъектов Российской Федерации.

Начиная с 1994 г. Федеральная миграционная программа является реальным механизмом исполнения федеральных законов Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» и нормативных актов, касающихся вопросов вынужденной миграции. За период действия программы получили помощь в обустройстве за счет средств федерального бюджета более 500 тыс. человек (в том числе более 100 тыс. за счет долговременных беспроцентных возвратных ссуд на жилищное обустройство, строительство и/или приобретение жилья) и за счет местных бюджетов – более 100 тыс.

За период действия федеральных законов «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» и Федеральной миграционной программы, постепенно снижается численность как обратившихся за ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца и беженца, так и обладающих данным статусом. В целом по России в 1998 г. получили статус вынужденного переселенца – 117,7 тыс. человек, в 1999 г. – 78,7 тыс. человек. По существующему прогнозу, приток вынужденных мигрантов только из стран СНГ и Балтии в 2000 г. должен был составить около 80–85 тыс. человек, в 2001 г. – 70–75 тыс. человек (по среднему варианту прогноза).

Причин тут несколько: это и относительное снижение экономической привлекательности России в целом, и затянувшееся решение вопросов обустройства. Но это общие цифры. Сегодня нужны прогнозные расчеты с более высокой степенью детализации, в различных вариантах, опирающиеся на различные сценарии, подходы. Нужен целевой прогноз, прогноз-предупреждение.

Но, несмотря на общее сокращение притока вынужденных мигрантов в Россию, острота проблемы по их приему и обустройству не снижается. Происходит падение уровня обеспеченности прибывающих вынужденных мигрантов и растет доля социально незащищенных групп, а это ежегодно увеличивает число людей в очередях на жилье, предоставление ссуд и компенсационных выплат.

В последние годы из-за проводимой контртеррористической операции в Чеченской Республике увеличилась доля расходов на содержание вынужденных мигрантов в условиях чрезвычайной ситуации (лагеря и городки на территории Чечни и Ингушетии, арендованные гостиницы в других регионах).

Существует такая статья расходов федерального бюджета, как «компенсационные выплаты за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике в 1996 г. и покинувшим ее безвозвратно». Эти расходы не предусматривались Программой, однако именно из Программы отвлекаются средства на их финансирование. За последние два с половиной года компенсации получили более 14 тыс. семей на общую сумму 1 млрд. 372 млн. руб. Не являясь мероприятием Программы, этот вид расходов ежегодно составлял около трети ее бюджета: в 1998 г. – 36%, 1999 г. – 33, 2000 г. (план) – 30% (1, с.18).

Надо сказать, что в дополнение к средствам федерального бюджета всегда изыскивались возможности по привлечению дополнительных источников финансирования программных мероприятий. Основные средства были предоставлены УВКБ ООН (в 1998–1999 гг. – 1122 тыс. долл. США), МОМ (124 тыс.) и программой ТАСИС.

О.Д.Воробьева считает, что назрела необходимость разработки принципиально новой программы на 2002–2005 гг., учитывающей постоянно меняющиеся (в сторону усложнения) миграционные процессы как внутри страны, так и за ее пределами. Необходимо работать над поиском новых подходов и направлений по обустройству вынужденных переселенцев. Во-первых, нужно поэтапно переходить от 100%-ного финансирования приобретения (строительства) жилья для вынужденных переселенцев к предоставлению им жилищных субсидий, различных видов ссуд и кредитов. В ближайшее время жилье вынужденным переселенцам, относящимся к социально незащищенной категории граждан, будет предоставляться только за счет приобретения уже готового жилья, преимущественно на вторичном рынке или площадей с высокой степенью строительной готовности.

О.Д.Воробьева полагает необходимым разработать механизм участия собственных средств вынужденных переселенцев в

приобретении (строительстве) жилья, а также участия работодателей в финансировании жилищного обустройства вынужденных переселенцев. Строительство жилья в компактных поселениях должно осуществляться с привлечением собственных средств вынужденных переселенцев, ссуд и других источников.

Необходимо пересмотреть существующее положение о порядке предоставления вынужденным переселенцам долговременной беспроцентной возвратной ссуды, чтобы максимально приблизить ее размер к стоимости социальной нормы общей площади на одного человека. Кроме этого, требуется пересмотреть сроки погашения ссуды, расширить виды ссуд. Объемы средств, направляемых территориальным органам на выплату ссуд, должны зависеть от очередности на их получение в субъектах Российской Федерации и текущего возврата.

Если будут создаваться новые компактные поселения, то они должны использовать существующую социальную и инженерную инфраструктуру. Максимальное содействие в обустройстве, особенно в компактных поселениях, будет оказываться на территориях, где складываются благоприятные условия для их успешной интеграции и трудовой деятельности, а также там, где есть активная позиция местных органов исполнительной и законодательной власти, хозяйственных руководителей.

Создание рабочих мест (или, точнее, малых предприятий акционерной формы собственности) необходимо в большей степени привязывать к существующим центрам временного размещения вынужденных переселенцев. Но там, где нет центров, должно быть четкое их сочетание с проживанием и занятостью вынужденных переселенцев. Их создание должно экономически просчитываться и обосновываться с учетом всех строгих требований, предъявляемых к получателям инвестиций и кредитов.

При разработке и реализации региональных программ обустройства территориальным органам Минфедерации России совместно с администрациями субъектов Российской Федерации и переселенческими организациями предстоит обеспечить целенаправленную и скоординированную работу по активному поиску и привлечению финансовых средств на эти цели из бюджетов различных уровней и внебюджетных источников.

Продолжается большая законотворческая работа. Особое внимание будет уделено обеспечению контролируемости иммиграционных процессов и созданию действенной системы противодействия нелегальной миграции иностранной рабочей силы.

Что касается международного сотрудничества, то основными направлениями остаются поддержание отношений с международными организациями – партнерами России в области миграции, заключение соглашений с рядом государств СНГ и Балтии по вопросам переселения, установление и развитие связей с миграционными и другими уполномоченными ведомствами зарубежных стран.

Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998) уже ратифицировано Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой, Республикой Беларусь, Республикой Таджикистан, Республикой Армения и Украиной.

На Совете глав правительств СНГ в 2000 г. Россией было принято Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и порядке обмена информацией о незаконной миграции. Минфедерации России в настоящее время прорабатывает механизмы реализации этого положения.

Ведется подготовка проекта конвенции государств – участников СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая должна развить существующую международно-правовую базу в данной области и урегулировать широкий круг вопросов трудовой миграции в пространстве СНГ.

Рассматривая перспективы миграционной политики России, Н.В.Мкртчян считает, что, несмотря на определенные позитивные моменты в миграционной ситуации, остается еще много нерешенных миграционных проблем, которыми придется заниматься в ближайшие десятилетия. Снизившиеся объемы притока в Россию мигрантов из стран СНГ и Балтии, сокращение числа ежегодно регистрируемых вынужденных переселенцев и беженцев не должно породить иллюзии, что миграционные проблемы России остались в XX в.

Общий «вектор», которому должна следовать государственная миграционная политика, – свобода миграционного движения населения, снятие различного рода барьеров на пути легальной

миграции, не противоречащей экономическим интересам Российской Федерации, и обеспечению ее безопасности.

Миграционная политика должна «заглядывать» вперед, учитывать перспективы влияния миграционных процессов на социально-экономическую, демографическую и политическую ситуацию в стране.

Т.М.Регент, сотрудница Российского нового университета (г. Москва), указывает, что миграционные процессы являются особым объектом управления и имеют ряд специфических особенностей, которые необходимо учитывать при разработке миграционной политики (3).

1. Прежде всего, миграция населения – очень чуткий социально-демографический процесс, мгновенно реагирующий на изменение различных факторов, например экономических. При управлении миграцией, в отличие от управления иными социальными процессами, эффект управленческих воздействий, равно как и эффект действия факторов, затрудняющих их осуществление, достигается за очень короткий промежуток времени. Чтобы достичь должного эффекта, необходим оперативный мониторинг состояния управляемой системы, большую важность имеет информационное обеспечение процесса управления.

2. Несмотря на утверждения многих ученых, сделанных применительно к управлению миграциями в условиях социалистического планового хозяйства, миграции населения всегда был присущ высокий элемент стихийности. Государственное управление миграцией не может и не должно охватывать все виды миграционных перемещений населения по территории страны, а только наиболее «проблемные» миграционные процессы. Критерий проблемности должен стать краеугольным камнем миграционной политики в силу объективных ограничений возможностей к ее осуществлению.

3. При управлении миграцией необходимо использовать (или создавать) территориальную дифференциацию «уровней жизнеощущения» в широком понимании комплекса социально-экономических условий жизни людей.

4. Управление миграцией не может осуществляться только в рамках социально-экономической, или расселенческой, или демографической политики. Оно синтезирует в себе их элементы, равно

как и само является важным компонентом в комплексе проводимых ими мер.

5. Управление миграцией населения может состоять из следующего комплекса воздействий: формирование миграционных установок населения; определение оптимальных масштабов, направлений миграции, формирование переселенческих контингентов; содействие процессу адаптации населения. Управление миграционными процессами в районах исхода мигрантов по сути своей принципиально иное, чем в районах их вселения.

6. Миграционные процессы тесно связаны с потоками информации, прежде всего о местах вселения и средствах их достижения; не случайно одна из моделей миграции увязывает направления миграционных потоков с путями распространения информации. Поэтому важна информационная поддержка принятия управленческих решений, направленная на объект управления.

7. Наконец, нельзя не учитывать, что, в отличие от большинства развитых стран, в России существует богатое наследие управления миграционными процессами. С одной стороны, это важно с точки зрения возможности учета отечественного опыта, но с другой – необходимости исправлять допущенные ранее «перегибы» и просчеты миграционной политики. Государство имеет определенные обязательства, которые нельзя не учитывать при управлении миграционными процессами, прежде всего в сфере внутренней социально-экономической миграции.

С. Н. Куликова