Меры намечены. Их нужно выполнять



Иностранцы в России. Эта тема в последнее время особенно остро обсуждается и специалистами, и в органах власти. Большое внимание ей уделяют самые разные общественные объединения. И неудивительно, ведь работа мигрантов, их образ жизни, поведение – на глазах у жителей российских городов и поселков. Нередко это новое совместное жительство ведет к возникновению тяжелых бытовых и даже межнациональных конфликтов. Политику в области миграции редакция «ГС» попросила оценить известного специалиста в этой сфере – профессора кафедры управления миграционными процессами и региональным развитием Государственного университета управления, доктора политических наук, председателя Общественного совета при Федеральной миграционной службе Владимира Александровича ВОЛОХА.

– Как показывают события последнего времени, миграция в нашу страну превратилась в острую политическую проблему. Почему, на ваш взгляд, сложилась такая ситуация? Ведь функционирует Федеральная миграционная служба, эти процессы исследуют ученые...

– Миграция касается интересов многих людей: и тех, кто приезжает в Россию, и наших граждан. Это волнует и политиков, и государственных служащих, призванных формировать курс страны в этой сфере. Мы видим, что практически все государства мира в той или иной степени затронуты миграцией, сегодня ее масштабы значительно выросли, она стала глобальной проблемой. Наша страна также оказалось референтной для миллионов иностранных граждан. И в этих условиях очевидна необходимость управления процессами миграции.

В Советском Союзе, как мы помним, жестко ограничивалось переселение. Лишь небольшое количество людей могло выехать с территории страны, единицы могли въехать. После распада СССР был принят Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», который предоставил право на законных основаниях иностранцам и гражданам нашей страны въезжать и выезжать из России. В результате миграционные процессы оживились, намного больше людей стало участвовать в этом «обороте». Достаточно сказать, что теперь ежедневно в нашей стране находится около 10,5–11 млн человек с паспортами различных государств. Но этих цифр не надо пугаться, они свидетельствуют лишь о том, что Россия достаточно привлекательна, раз в неё въезжает такое количество людей. Постоянно же или временно проживает на нашей территории на законных основаниях всего около 700–800 тыс. иностранных граждан, что составляет 0,5% от общей численности населения. А все остальные категории иностранцев – это туристы, это те, кто приезжает в гости, спортсмены, деятели культуры, журналисты, студенты.

Вообще миграция – это передвижение, перемещение. Она бывает разных видов. Для специалистов определение ее видов – большое поле деятельности. Миграция бывает межконтинентальная, межгосударственная, внутригосударственная, «город-село», трудовая, вынужденная (беженцы, люди, получившие политическое убежище, как, например, Э. Сноуден), принудительная и др. Большой вклад в разработку миграционных теорий внесли профессор, заведующий кафедрой демографии в МГУ В.А. Ионцев, профессор Л.Л. Рыбаковский – один из первых исследователей этой проблемы в нашей стране после перестройки, профессор РГСУ Т.Н. Юдина, составившая терминологический словарь по миграции. Вклад в теорию внесла и наша кафедра, но мы всё-таки в большей степени были ориентированы на прикладные задачи.

Сейчас по понятным причинам больше всего внимания уделяется проблемам нелегальной и трудовой миграции. Их надо разделять. Нелегальная миграция может проявлять себя и в сфере трудовой миграции, и в сфере туризма, и даже в сфере образования.

– Как вы оцениваете миграционную политику России последних лет? Откуда здесь такие противоречия и проблемы?

– На мой взгляд, длительное время у нас не было внятно сформулированной политики в сфере миграции. До прошлого года действовала только Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (она была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года N 256-р). Концепция регулирования, по определению, значительно уже государственной политики. Поэтому было много нареканий и со сто-

роны специалистов, и от общественности по поводу того, что у нас не всегда четко выражена стратегия относительно миграции.

В 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил Концепцию государственной миграционной политики страны на период до 2025 года. Трудность при её подготовке состояла в том, чтобы собрать все хорошие идеи, ранее апробированные на практике, воедино. В обсуждении документа приняли участие самые разные органы государственной власти, а также общественные объединения, организации мигрантов. Только на заседаниях Общественного совета при ФМС России мы дважды рассматривали его проект. А кроме этого будущая концепция также дважды подвергалась всестороннему анализу на слушаниях в Общественной палате Российской Федерации. Были собраны мнения из регионов. Так что принятый текст (проект концепции был одобрен Советом безопасности Российской Федерации 27 апреля 2012 г., 13 июня он был утвержден В.В. Путиным) – результат широких дискуссий, своего рода консенсус.

В документе дана объективная характеристика сложившейся ситуации в сфере миграции, определены цели государственной политики: обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, улучшение демографического развития в стране. В ней рассмотрены вопросы совершенствования экономики за счет приглашения трудовых мигрантов, прежде всего, квалифицированных и высококвалифицированных специалистов.

В соответствии с этими целями в концепции предусмотрены основные направления деятельности. Если говорить о демографии, то тут предусматривались меры по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. В отношении нелегальной миграции – меры по её предупреждению и пресечению.

Концепция будет реализовываться в три этапа. Первый охватывает 2012–2015 гг. Разработан план мероприятий по реализации первого этапа концепции. Он уже более конкретный.

– Существует словосочетание «управление миграционными процессами». Но может ли вообще государство управлять миграционными процессами? Ведь здесь все зависит от человеческого фактора, от экономики. Наконец, в современном мире открытых границ трудно поставить под контроль передвижение людей между странами.

– Это очень интересный вопрос. Миграционными процессами управлять можно и нужно. Существуют различные формы управления. Во-первых, это анализ ситуации. Например, почему у нас сейчас преобладают низкоквалифицированные трудовые мигранты, почему существует проблема с видами на жительство, почему учебная миграция идет не в тех объемах, в которых она для нас желательна, почему, если говорить о внутренней миграции, у нас присутствует западный «дрейф», почему люди уезжают из приграничных, стратегически важных регионов России, например, с Дальнего Востока? На все эти вопросы государство не просто должно отвечать. Оно должно предлагать эффективные меры по изменению конкретной ситуации, по улучшению положения в конкретной сфере.

Во-вторых, это выработка управленческих решений, принимаемых лицами с соответствующими властными полномочиями. Например, нам сейчас необходимо делать акцент не на низкоквалифицированных, а на высококвалифицированных работниках. Это положение в концепции определено. В соответствии с ним принимается, например, Федеральный закон от 19 мая 2010 г. N 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», где преимущества при найме на работу отдаются высококвалифицированным специалистам.

В-третьих, это деятельность соответствующих институтов, реализующих управленческие решения. В нашем случае это – Федеральная миграционная служба, которая в соответствии с последними решениями Президента возведена в ранг министерства. В связи с этим у ФМС появился ряд министерских функций: выработка политики, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и координационная функция. Когда ФМС была в ведении Министерства внутренних дел, она была лишена этих функций.

Россия подписала ряд международных соглашений, в частности, Конвенцию о статусе беженцев и другие документы, касающиеся прав человека. Их нужно выполнять, для этого необходимы соответствующие полномочия. Они теперь у ФМС есть. Вернусь к примеру Э. Сноудена. Это был тот самый случай, когда наша страна была обязана не следовать за сиюминутными настроениями, руководствоваться соображениями политики, а выполнять принятые на себя международные обязательства. И мы их выполнили.

Ранее работа Федеральной миграционной службы в рамках Министерства внутренних дел была отягощена некоторыми сугубо психологическими факторами. Тогда у граждан нашей страны возникало представление: если миграция, если МВД – значит, речь идет не просто о приезжих, а о преступниках. Это не способствовало улучшению общественных настроений.

– Отдельные регионы вследствие значительного притока иностранцев испытывают серьезную нагрузку на социальную инфраструктуру. Есть предложения ввести обязательное медицинское страхование мигрантов перед их приездом в Россию, депозиты для

возможного принудительного выдворения из нашей страны, наконец, говорится о введении виз с отдельными государствами СНГ. Как вы оцениваете эти предложения?

– Сейчас действительно существует очень много разных предложений.

Что касается визового режима со странами СНГ, убежден, подобная мера только навредит России: мы идем по пути развития Таможенного союза, где как раз предусмотрены разного рода облегчения перемещения людей и товаров. Но в то же время установление правил въезда по загранпаспортам, я думаю, будет разумной мерой. Мы знаем, что допуск иностранцев на территорию государства – это его суверенное право.

Пока же въезд в Россию осуществляется из стран СНГ по самым разным национальным документам. Многие из этих документов слабо защищены от подделки. Загранпаспорта же изготавливаются с учетом рекомендаций международных организаций. Они не только обеспечивают защиту самого документа, но и направлены на упрощение порядка прохода через пункт пропуска на государственной границе.

В то же время ясно, что мгновенно эту меру ввести нельзя: наши государства-партнеры не смогут быстро перейти на загранпаспорта нового поколения. И правильно, что Российская Федерация отнесла введение въезда в нашу страны только по загранпаспортам на 1 января 2015 г.

Инициативу обязательного медицинского страхования, думаю, надо поддержать, потому что сегодня ситуация такова: экстренная медицинская помощь, как и во всем мире, людям оказывается, а дальше человек, если он тяжело заболел, просто брошен на произвол судьбы. И страховка была бы необходимой гарантией получения лечения, что бы ни стряслось.

Что же касается депозитов (ваучеров, залоговой стоимости въезда и т.д.), то тут нужно понимать простую вещь: это улица с двусторонним движением. Если мы вводим депозиты, значит, не исключено, другая сторона тоже их введет. И подобные требования будут потом предъявлять, например, нашим туристам, студентам, тем, кто едет навещать родственников.

В то же время очевидно, что ответственность за незаконную миграцию нужно повышать. Здесь есть свои «акторы». Это – «принимающая сторона», «работодатели», «учебные заведения». Думаю, будет правильно, если не только иностранцы, которые нелегально находятся на территории нашей страны отвечали бы перед законом, но и те, кто из наших граждан или организаций способствовал этому.

– Российский бизнес, как правило, заинтересован в привлечении дешевой рабочей силы. Эффективна ли была политика квотирования трудовой миграции, выдачи патентов на ведение определенных видов деятельности для иностранцев? Как, на ваш взгляд, нужно теперь государству действовать в интересах российского рынка занятости?

– Без трудовых мигрантов, я в этом убежден, стране не обойтись. Это позиция практически всех экспертов и международных организаций. Но нам необходимо по-иному расставить акценты. Необходимо больше внимания уделить качеству труда, увеличивать долю высококвалифицированных специалистов, хотя, безусловно, полностью нельзя отказываться и от определенной доли низкоквалифицированных работников.

В чем причина того, что у нас есть нелегальные мигранты? Как ни странно, в том числе и в том, что есть система квотирования. Она настолько сложная и громоздкая, что провоцирует теневую занятость. Большинство трудовых мигрантов нелегальными становятся поневоле, а не потому, что они не хотят быть легальными. Абсолютное большинство иностранных работников и отечественных бизнесменов просто не в состоянии эту квотированную систему преодолеть – столько там барьеров, рогаток и препон. Эту систему надо существенно менять, сделав её более прозрачной, понятной и доступной.

Для мигрантов, работающих у физических лиц, например, на даче, в семьях, нашим законодательством было введено понятие патента, т.е. упрощенного получения разрешения на трудовую деятельность. Стоит он сегодня тысячу рублей в месяц, его можно купить сразу на три месяца. Считается, что эта сумма соответствует налогу, который человек заплатил бы, работая в организации. Каждый год около 1 млн человек трудоустраиваются подобным образом.

– Многое в создании здоровой обстановки вокруг миграции зависит от общественности. Сегодня при всех органах ФМС есть общественные советы. Как они работают?

Общественный совет у нас действует уже более пяти лет. В нем около двух десятков экспертов. Состав совершенно разный: есть представители и правозащитных организаций, и социально ориентированного бизнеса, и учёные. Наиболее важная работа идет на заседаниях Общественного совета, но каждый из его членов многое делает и самостоятельно. Уверен, что привлечение общественности к формированию и реализации миграционной политики – чрезвычайно ответственное и важное государственное дело. Вся работа Общественного совета открыта, информация обо всех заседаниях и их результатах отражена на сайте Федеральной миграционной службы России.

– И все же: как, на ваш взгляд, можно сделать миграционную политику более эффективной?

– В концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года меры намечены. Их нужно выполнять.

Беседу вел **Алексей МИРОНОВ**