

МИГРАЦИЯ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
Том 2 ● Номер 2 ● Апрель-июнь 2017
ISSN 2587-6120
Migration and Social Development

издательство Креативная экономика

В чем причина неэффективности российской миграционной политики? — Ответ искать в истории

Ивахнюк И.В.[1]

[1] Глобальная ассоциация экспертов по миграционной политике (GMPA), Женева, Швейцария

АННОТАЦИЯ:

Современная российская миграционная политика является объектом неустанной критики со стороны экспертов. Приводится масса аргументов, доказывающих неэффективность существующей в России модели управления миграцией. Свою версию предлагают авторы книги Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность (М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. — 192 с.). Они ставят перед собой вопрос: почему современные инструменты государственной миграционной политики в России не решают поставленных задач, не приводят к намеченным результатам? И предлагают искать ответ в имеющемся историческом опыте управления миграцией.

What is the reason for the inefficiency of the Russian migration policy? — You should look for an answer in the history

Ivakhnyuk I.V.[1]

[1] GMPA: Global Migration Policy Associates, Switzerland

Что такое миграционная политика?

В последние два с половиной десятилетия государственная деятельность по управлению миграционными процессами осуществляется в России очень активно. Существует огромная и постоянно увеличивающаяся нормативно-законодательная база, утверждена Концепция государственной миграционной политики, постоянно происходит реформирование институциональных структур... Однако за всей этой деятельностью остается в тени принципиальный вопрос: что же понимается под государственной миграционной политикой? Без ответа на этот вопрос бессмысленно ставить вопрос об эффективности этой сферы государственной деятельности.

Удивительно, что даже в таком стратегически важном документе, как Концепция государственной миграционной политики, утвержден-

ной в 2012 г., мы не найдем официально принятого определения миграционной политики, хотя Концепция включает в себя словарь терминов.

Авторы рецензируемой книги пытаются восполнить этот пробел. Книга методологически выверена и точна в используемых терминах. Концептуальному пониманию миграционной политики не просто посвящена специальная глава; все разделы книги выстроены на сравнении концептуальных подходов к управлению миграцией в разные исторические периоды — в Российской Империи, в советской России, в современной России. Это сравнение дает авторам возможность найти ответ на основной вопрос, поставленный в книге: почему современные инструменты государственной миграционной политики в России не решают поставленных задач, не приводят к намеченным результатам? Ответ заключается как раз в том, как понимались ключевые цели миграционной политики в прошлом и в новейшей истории, насколько подчинены этим целям были институциональные структуры, законодательство и правоприменительная практика.

Исторический опыт управления миграционными процессами в России

Структурно книга состоит из четырех разделов, каждый из которых включает ряд глав. Первые два раздела можно условно назвать «историческими»: первый посвящен переселенческой политике царской Империи, второй — миграционной политике в советский период. Последующие два раздела посвящены современной миграционной политике России.

Авторы показывают, что в истории России были периоды, когда четко сформулированные цели миграционной политики и создание адекватных условий для ее реализации становились важным ресурсом ускорения экономического развития страны. Так, в XVIII в. целенаправленное привлечение переселенцев из Европы обеспечило заселение и вовлечение в сельскохозяйственный оборот обширных плодородных земель Поволжья. Для иностранных переселенцев был предложен целый ряд важных привилегий: освобождение от налогов, свобода вероисповедания, освобождение от воинской обязанности, бесплатное предоставление земельных наделов, ссуды на строительство дома. В 1763 г. было создано специализированное государственное учреждение — Канцелярия опекунства иностранных переселенцев, целью которого было оказание содействия колонистам, готовым переселиться в Россию из стран Западной Европы. Помимо этого, тысячи, говоря современным языком, высококвалифицированных иммигрантов, включая ученых, профессоров, военных инженеров, архитекторов, торговцев, прибывали и селились в российских городах.

В конце XIX — начале XX вв. активная государственная миграционная политика сформировала многочисленные потоки внутрироссийской миграции, что обеспе-

чило переселение порядка 10 млн человек из густо заселенной центральной европейской части России в Сибирь, Закавказье и на Дальний Восток и дало стимул развитию этих регионов. Четко сформулированные концептуальные подходы к политике переселения позволили выстроить систему экономических и административных мер и инструментов их применения. На основе применения этих мер была достигнута главная цель переселенческой политики: увеличение численности и плотности населения в ряде регионов страны, введение в хозяйственный оборот природных ресурсов, создание экономического потенциала для дальнейшего развития регионов Российской Империи.

В советский период также проводилась активная миграционная политика, которая выступала частью общей экономической и политической стратегии государства. Индустриализация, освоение целинных земель и экономический подъем «национальных окраин» требовали рабочей силы, и она обеспечивалась мерами целенаправленной государственной политики. Авторитарная система управления миграцией гарантировала, что люди будут передвигаться строго в тех направлениях, где их присутствие определяется государственными интересами. Система льгот формировала миграционные потоки в районы Крайнего Севера и Дальнего Востока, а практика оргнабора обеспечивала рабочей силой реализацию крупных народнохозяйственных проектов. Мерами миграционной политики было достигнуто перераспределение населения по территории страны, заселение и развитие ее азиатской части. Авторы рассматриваемой книги расценивают миграционную политику советского периода как «результативную с позиций достижения поставленных перед ней целей» (с. 70), сетуя при этом, что «с началом рыночных реформ и распадом Советского Союза богатый опыт

> «Вся практическая деятельность в сфере реализации миграционной политики в 2000-е гг. не позволила реализовать поставленные цели и является фактически движением в противоположную сторону по отношению к направлениям, заданным Концепцией государственной миграционной политики».

ОБ АВТОРЕ:

Ивахнюк Ирина Валентиновна, доктор экономических наук, профессор, член Глобальной ассоциации экспертов по миграционной политике (GMPA)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Ивахнюк И.В. В чем причина неэффективности российской миграционной политики? — Ответ искать в истории // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2017. — Том 2. — №2. — С. 113–120. doi: 10.18334/migration.2.2.38483

регулирования внутренних миграций бывшего СССР не мог быть в полной мере использован» (с. 71).

Однако нельзя здесь не сказать о том, что именно в советский период были созданы административные барьеры на пути территориального передвижения людей, которые оказались живучи и даже сейчас воспринимаются властями как эффективное средство контроля над движением населения. И пусть прописка называется теперь регистрацией, она накладывает отпечаток на менталитет российских людей. Нынешний низкий уровень внутренней мобильности населения, который во многом тормозит развитие национального рынка труда, психологически коренится в искусственных ограничениях мобильности, выстраивавшихся системой прописки.

> «Современные инструменты государственной миграционной политики и ее реализация не решают поставленных задач, не приводят к намеченным результатам Это, как правило, результат искажения применения на практике норм законодательства, вольная трактовка их реализации на местном уровне».

Как бы то ни было, взгляд в историю позволил авторам книги сделать вывод о том, что тогда, когда управление миграционными процессами опирается на проработанные для конкретного исторического периода концептуальные подходы, соответствующие стратегическим интересам страны, это позволяет выстроить систему экономических и административных механизмов, обеспечивающих достижение поставленных целей (с. 187). И в этом как раз кроется принципиальное отличие практики проведения миграционной политики в России в прошлом и в новейшей истории.

Две ключевые цели современной миграционной политики

Разделы, посвященные современной миграционной политике России, дают такую подробную хронологическую картину выстраивания нынешней модели управления миграционными процессами начиная с 1992 г., что их можно рассматривать как справочно-аналитический материал, весьма ценный для читателя. Поскольку об этом периоде уже много написано разными авторами, имеет смысл остановиться лишь на некоторых принципиальных моментах.

Критично оценивая Концепцию государственной миграционной политики, утвержденной в 2012 г., авторы книги совершенно справедливо указывают на то, что в Концепции указано излишне много целей миграционной политики, в том числе абсолютно не присущих совершенно конкретной сфере государственного управления миграцией (например, создание комфортности и благополучия населения России, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики и пр.) (с.137). На

самом деле, по мнению авторов, «настоящих целей» миграционной политики две: одна вытекает из Концепции демографической политики и состоит в привлечении в страну мигрантов на постоянное место жительства для компенсации естественной убыли российского населения; вторая определяется политикой в области занятости и сводится к пополнению трудовых ресурсов необходимым количеством иностранной рабочей силы (с. 137).

Авторы особо подчеркивают, что обе цели — не самостоятельны, как и не самостоятельна сама по себе миграционная политика. Она всегда подчинена целям более существенных с точки зрения развития страны политик: общенациональной, экономической, демографической, политики в области занятости, геополитики и т.д. Этот концептуальный посыл принципиально важен: результативность миграционной политики может быть достигнута только скоординированностью деятельности основного миграционного ведомства с государственными институтами, ответственными за достижение других направлений государственной политики.

Тут же авторы выводят формулу успеха государственного управления миграционными процессами. Она заключается в сочетании миграционной политики (т.е. концептуальной проработанности и согласованности с другими сферами государственной политики) с соответствующей управленческой структурой (т.е. программы, законодательство, правоприменительная практика, инструментарий) (с.139). Важнейшим элементом управления является его институциональное обеспечение. И тут авторы книги, комментируя ликвидацию ФМС России в апреле 2016 г. и передачу ее функций на созданное в структуре МВД России Главное управление по вопросам миграции, выражают уверенность, что основным институтом, ответственным за разработку и реализацию миграционной политики, должно быть ведомство не правоохранительного, а социально-экономического характера, прежде всего потому, что «воздействие на мотивацию миграционного поведения населения оказывают меры экономического и социального характера» (с.190).

Итак, нечетко поставленные цели миграционной политики в постсоветский период, недостаточная их концептуальная проработанность допустили смещение фокуса в управлении миграцией с социально-экономической сферы государственной деятельности в правоохранительную, что в конечном итоге привело к «проблематизации» миграции и блокировало возможность использования ее положительного потенциала — столь важного для современного демографического и экономического развития России.

Отсутствие внимания к внутренней миграции — стратегический промах

Особенно тревожным последствием миграционных процессов, с которыми столкнулась Россия в постсоветские годы, по мнению авторов, является сокращение

заселенности регионов Дальнего Востока и Забайкалья. «Катастрофическое стягивание населения огромной страны в нескольких локальных точках» (с.180) грозит разрушением экономического единства страны, а обезлюдение Дальнего Востока несет угрозу территориальной целостности России.

Глава о государственной политике в сфере внутренних миграций убедительно, на большом статистическом материале, показывает нарастание остроты этой проблемы. Авторы предлагают переосмыслить и использовать «богатый позитивный опыт советского периода». Однако фактически они указывают лишь на целесообразность использования основы баланса трудовых ресурсов (БТР) регионов в качестве инструмента управления занятостью населения — практики, которая успешно применялась в советский период. Использование других экономических и административных механизмов, которые обеспечивали перераспределение трудовых ресурсов по территории страны в дореволюционный и советский периоды, почему-то не предлагается, а ведь они могли бы сработать, будучи адаптированы к современным рыночным условиям. Это и инвестиционная политика, и социальные преференции для переселенцев, и налоговые льготы для работников и предпринимателей, особенно для малого бизнеса.

Главный урок, который следует извлечь из опыта советского периода, заключается в том, что в условиях такой огромной по территории и неравномерно заселенной страны, какой является Россия, государственная политика в области внутренней миграции должна и может проводиться. Продуманное и стратегически выверенное, это направление миграционной политики, реализуемое через систему соответствующих механизмов, может быть реальным ресурсом экономического развития страны.

«Болевые точки» российской миграционной политики

Авторы четко диагностируют основные «болевые точки» современной российской миграционной политики. В том, что касается периода становления миграционной политики в начальный постсоветский период (1990-е гг.), имевшие место ошибки и просчеты подробно классифицированы авторами (с. 112–113). В результате этих ошибок был упущен исторический шанс обеспечить миграционный прирост численности населения России за счет проживающих в бывших союзных республиках граждан, владеющих русским языком, воспитанных в культуре многонационального Советского Союза и готовых вернуться на родину своих предков.

К середине 2010-х гг. обозначились другие проблемы, не позволяющие российской миграционной политике стать частью общенационального поступательного развития. Это:

1) отсутствие достоверной и подробной статистической информации об объеме и структуре миграционных потоков, что лишает миграционную политику надежной информационной базы;

2) устойчивая тенденция к силовым методам противодействия незаконной миграции;
3) игнорирование политики адаптации и интеграции мигрантов;
4) отсутствие четко артикулированной политики в области внутренней миграции населения.

И наконец, самое главное — размытость поставленных перед миграционной политикой целей, отсутствие ее согласованности с другими направлениями государственной деятельности. Фактически это сводит нынешнюю миграционную «политику» к административному регулированию миграционных потоков, при том, что принимаемые решения зачастую лишены внутренней логики.

Важным просчетом является отсутствие мониторинга изменений в законодательстве, вводящих новые правила для мигрантов. Если бы такой мониторинг проводился, результаты нововведений объективно выявлялись бы в течение относительно небольшого промежутка времени, а не подменялись декларируемыми успехами. В эту «информационную ловушку» попали и авторы книги, утверждая, например, что благодаря введенной в 2011 г. практики выдачи патентов «удалось легализовать огромное число трудовых мигрантов» (с. 149), основываясь при этом лишь на абсолютном числе оформленных патентов. Однако оформление мигрантом патента совсем не обязательно означает его легальное трудоустройство. Статистика показывает, что число мигрантов, оформляющих патент (или разрешение на работу), несравненно меньше, чем число зарегистрировавшихся по месту пребывания и указавших целью въезда «работу», как и число уведомлений от работодателей о заключении трудового договора с иностранными работниками составляет в среднем не более четверти от числа пребывающих в России с целью «работа». Так что патент в том виде, в каком он существовал до 2015 г., представлял собой не более чем упрощенную форму получения разрешения на право легального трудоустройства в России (причем только у физических лиц), но не само легальное трудоустройство. Если, конечно, не считать наивно, что ежемесячная плата за патент сама по себе делает иностранных работников легально пребывающими в России.

> «Постоянно меняющийся в связи с реорганизациями состав сотрудников ФМС воспринимает процесс миграции населения как бытовое явление, понятное даже домохозяйкам... На самом деле это самый сложный социально-экономический процесс, управлять которым нельзя без знания научных основ и закономерностей его возникновения и развития».

* * *

При всем обилии миграционной литературы, публикуемой в России, работы, имеющие концептуальный характер и несущие плодотворные идеи, относительно редки. Несомненная ценность книги О.Д. Воробьевой, Л.Л. Рыбаковского и О.Л. Рыбаковского заключается в убедительном доказательстве того, что необходимыми условиями эффективной миграционной политики являются:

1) концептуальная проработка роли миграционной политики в развитии страны;
2) четкая постановка целей;
3) разработка системы институциональных, экономических и административных механизмов реализации целей;
4) правоприменительная практика, не искажающая поставленные цели.

Причем доказательства этого легко можно найти в истории самой же России. Прежний исторический опыт не следует отметать как устаревший; из него нужно извлечь уроки, которые, будучи адаптированы к современным условиям, научат, как превратить миграцию в ресурс экономического и демографического развития современной России.

Книга может быть полезным и интересным источником знаний о миграции и миграционной политике и для студентов, и для исследователей, и самое главное — для тех, кто принимает решения в сфере формирования и реализации миграционной политики.