

СВЕТЛАНА ВЛАДИМИРОВНА ЮДАЕВА

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Карельский филиал Северо-Западной академии государственной службы (г. Петрозаводск)  
yudaevacvetlana@mail.ru

## СОВРЕМЕННАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье рассматриваются проблемы формирования современной иммиграционной политики нашего государства. Переход к инновационной модели развития требует новых подходов в привлечении иностранной рабочей силы. В числе последних можно рассматривать разработку Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Анализируются региональные особенности реализации данной программы.

Ключевые слова: иммиграционная политика, высококвалифицированные специалисты, соотечественники

Формирование новой, более активной миграционной политики является важнейшим условием изменения качества российской экономики, перехода к постиндустриальному развитию страны. За последние годы Россия превратилась в один из крупнейших центров притяжения рабочей силы. В настоящее время, по оценкам фонда ООН в области народонаселения (UNFPA), доля иностранцев среди экономически активного населения РФ составляет около 10 %, что совпадает с показателями стран Евросоюза [12]. При этом миграционная политика, проводимая последние двадцать лет в РФ, далеко не всегда носила последовательный характер. В большей степени это справедливо в отношении ее иммиграционной составляющей. Только с началом экономического роста в 2000-х годов, когда стало понятно, что одним из основных ограничений для решения многих инвестиционных, инновационных задач развития страны является дефицит трудовых ресурсов, миграционная политика приобрела более выраженный характер.

Предпринимаемые с 2002 года попытки государства повлиять на качество рабочей силы, въезжающей в страну, через систему ограничений привели к распространению нелегальной иммиграции, не уменьшив совокупных миграционных потоков. В результате обострился целый ряд проблем: увеличились диспропорции региональных рынков труда, возросла нагрузка на социальную инфраструктуру, создались условия для распространения среди широких слоев населения идей ксенофобии, национальной нетерпимости.

В гражданском и научном сообществах сформировались два принципиально разных подхода к иммиграционной политике. Первый из них заключается в том, что при условии проведения государственной политики по повышению рождаемости хотя бы до показателя 1,5–1,6 ребенка на семью и по снижению смертности миграция будет играть замещающую роль в демографическом развитии страны. Поэтому приоритетом

иммиграционной политики должно являться привлечение русскоязычного населения из государств – участников СНГ и стран Балтии. При этом ставка должна делаться на квалифицированные кадры [10]. А. Вишневский, Ж. Зайончковская и ряд других ученых придерживаются альтернативной точки зрения, согласно которой миграцию необходимо рассматривать как фактор восполнения населения [7]. Поэтому Россия должна проводить либеральную иммиграционную политику, привлекая трудовые ресурсы любого качества и без ограничений странового, географического характера.

Стратегия новой иммиграционной политики в целом основывается на первом селективном подходе. Одним из первых шагов по активизации иммиграционной политики стало принятие в 2006 году Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа [4]), основной целью которой является не только возврат на родину русскоязычного населения, но и привлечение уже подготовленных специалистов. В отечественной практике впервые был создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит интересам как переселенцев, так и самой страны и позволяет стимулировать соотечественников к переезду в Россию в целях обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми и кадровыми ресурсами.

Дальнейшие изменения в иммиграционном законодательстве последовали как реакция на Послание Президента РФ Федеральному собранию 12 ноября 2009 года в части необходимости модернизации отечественной экономики. В частности, 7 мая 2010 года российский парламент во втором чтении принял законопроект «О правовом положении иностранных граждан в РФ», который существенно меняет порядок привлечения высококвалифицированных специалистов [6].

В российском законодательстве в свое время были заложены определенные нормы дифференцированного регулирования трудовой миграции. Например, квотирование осуществляется в зависимости от профессии, специальности, квалификации, страны происхождения иностранных работников. Однако когда речь идет о высококвалифицированных специалистах, сама по себе возможность получения разрешения на работу без квоты является недостаточным инструментом стимулирования иммиграции. Привлечение компаниями высококвалифицированных специалистов осуществляется, как правило, с соблюдением установленных требований. Поэтому для этой категории трудовых мигрантов особое значение имеют сложность административных процедур, неблагоприятная правоприменительная практика на местах, наличие гарантий при длительных контрактных обязательствах.

По новым правилам высококвалифицированные иностранцы будут получать разрешение на работу в России на основании письменного ходатайства от работодателя, форма которого будет утверждена правительством. Данное ходатайство будет рассматриваться за 14 дней, и отказа по нему не должно быть. Разрешение на работу высококвалифицированному специалисту будет выдаваться на весь срок трудового договора, но не более чем на 3 года, с возможностью неограниченного числа продлений. Одновременно с разрешением иностранный специалист и его семья могут получить и вид на жительство в России. Изменения коснутся и налогообложения: для высококвалифицированных нерезидентов ставка налога на доходы физических лиц будет такой же, как и для россиян (вместо ранее установленных 30 %).

Уровень квалификации специалиста будет определяться по зарплате: она должна превышать 2 млн руб. в год, или 5566 долларов в месяц по курсу 30 руб. за 1 доллар. Гарантировать такой уровень доходов должен будет работодатель, приглашающий конкретного специалиста.

С учетом того что высококвалифицированные специалисты составляют всего 2–3 % от всех иностранцев, получающих разрешение на работу в России, общее количество мигрантов, на которых будут распространяться указанные преференции, относительно невелико. Например, в 2009 году по перечню неквотируемых профессий, должностей было привлечено порядка 6 тыс. работников [13]. Это преподаватели с различными учеными степенями, топ-менеджеры иностранных компаний, богатые иностранцы, готовые инвестировать свои средства в развитие российской экономики. С учетом поправок, которые, по мнению большинства экспертов, лучшим образом повлияют на возможность иностранцев работать в России, их число может вырасти на сотни человек. А для осуществления

модернизационного рывка в отечественной экономике, по расчетам Минэкономразвития, ежегодно необходимо приглашать около 40–60 тыс. человек [13]. Однако такой массовый приток вряд ли стоит ожидать в ближайшие годы. К тому же особенности развития бизнеса и уровень культуры в России по-прежнему существенно отличаются от тех, к которым иностранцы привыкли. Поэтому пока можно говорить лишь о точечном, индивидуальном подходе привлечения конкретных специалистов российскими государственными или крупными частными компаниями. В этом случае речь идет преимущественно о Москве и Санкт-Петербурге. Что касается других регионов и городов России, высококвалифицированных специалистов из-за рубежа реальнее всего привлекать в рамках Государственной программы переселения.

Региональные и местные власти постепенно становятся важными партнерами федерального правительства в области миграционной политики. При этом участие региональных и местных властей, несомненно, должно играть позитивную роль, поскольку они имеют лучшее представление о состоянии местного рынка труда, промышленности, они заинтересованы в росте благосостояния, наращивании человеческого капитала и промышленном развитии своих регионов и районов. Однако в отсутствие необходимых финансовых ресурсов часто можно говорить лишь о гуманитарной составляющей региональной миграционной политики. Регионы и муниципалитеты разрабатывают соответствующие концепции, вносят предложения о необходимости нормативных изменений, поощряют деятельность национальных общин и т. п.

Карелия является приграничным регионом России, имеет общую границу с Финляндией и считается привлекательной для мигрантов. Во всяком случае, это официальная позиция Управления федеральной миграционной службы (УФМС) по Республике Карелии, что неоднократно озвучивалось ее представителями. На протяжении последних лет в республике наблюдается незначительный миграционный прирост. Наибольшее количество иностранцев привлекается в строительстве, сельском и лесном хозяйстве, оптовой и розничной торговле, на обрабатывающих производствах [1]. В основном это низкоквалифицированные трудовые ресурсы, что соответствует общероссийской тенденции. При этом общая численность привлекаемых иностранных работников составляет около 1 % от совокупной численности занятого населения республики и не оказывает существенного влияния на рынок труда. Основными экспортерами иностранной рабочей силы в Карелию являются страны СНГ: Украина, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Молдова. В результате в Карелии, как и во многих

других регионах страны, продолжается формирование сложного этнического состава населения.

В отличие от крупных российских центров притяжения иностранной рабочей силы, проблема нелегальной миграции в Карелии как таковая отсутствует. Эффективная работа по профилактике нарушений миграционного законодательства со стороны УФМС России по Республике Карелии, увеличение результативности проведения проверок объектов различных форм собственности и деятельности способствовали снижению количества выявленных правонарушений миграционного законодательства и в целом улучшению организации деятельности по противодействию незаконной миграции.

На сегодняшний день приоритетом региональной миграционной политики, на наш взгляд, должно являться привлечение высококвалифицированных специалистов, прежде всего посредством Государственной программы. Однако это очень серьезная задача, учитывая невысокий инвестиционный потенциал республики, отсутствие необходимой инфраструктуры и не очень привлекательные климатические условия.

Региональные программы переселения разрабатываются субъектами РФ и определяют рамки организации работы с участниками Государственной программы на конкретной территории вселения. Проект Программы Республики Карелия был разработан еще в 2006 году. Четыре района Карелии – Сегежский, Беломорский, Медвежьегорский, Муезерский – были объединены в единую территорию вселения «Средняя Карелия». В проекте Программы были представлены около 20 крупных инвестиционных проектов, реализация которых позволила бы создать 5000 новых рабочих мест, на треть из которых могли бы претендовать приехавшие по программе специалисты [2].

В 2007–2009 годах заинтересованными органами исполнительной власти республики с участием органов местного самоуправления и УФМС России по Республике Карелии проводилась работа по внесению изменений и доработке проекта с учетом замечаний, сделанных федеральными органами исполнительной власти по результатам его рассмотрения. Одним из результатов согласований проекта Программы с правительством страны стало отнесение территории вселения «Средняя Карелия» к категории «А». Данная категория присваивается стратегически важным для России приграничным территориям, характеризующимся сокращением численности населения. Для переселенцев, выбирающих регионы категории «А», предусмотрен максимальный объем социальных гарантий и государственной поддержки. Однако в условиях финансово-экономического кризиса республиканскими властями было принято решение об обращении в правительство России с просьбой об отсрочке раз-

работки проекта Программы. Решение было обусловлено возросшими рисками по реализации Программы, среди которых были названы такие, как отказ работодателя от найма переселенца после его приезда, установление фактического размера заработной платы ниже заявленного работодателем, возрастание нагрузки на бюджетную систему в случае предоставления переселенцу дополнительного перечня услуг и пр. [2].

Такое решение противоречит общей концепции Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Трудовая и переселенческая миграция – это два разных типа внешней миграции, и в отношении каждого из них проводится особая миграционная политика. Следовательно, при разработке проектов региональных Программ переселения необходимо продумывать не временные рабочие места, а те, которые вне зависимости от конъюнктуры будут способствовать долгосрочному развитию региона, модернизации его промышленности, совершенствованию его социальной инфраструктуры.

На сегодняшний день реализация региональных программ переселения осуществляется в 24 регионах РФ; 18 тыс. участников Госпрограммы смогли реализовать свое право на переезд в Россию [3]. Это гораздо меньше, чем прогнозировалось при разработке программы: например, в первый – 2007-й – год реализации программы ожидался приезд 50 тыс. переселенцев, в 2008 году – 100 тыс. [5].

Наиболее сложной проблемой, как показывает опыт регионов, уже реализующих свои программы, является обеспечение приехавших людей жильем. В случае реализации региональной программы переселения Республики Карелии механизмом решения жилищной проблемы должно было стать участие переселенцев в подпрограмме «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Республике Карелии на 2006–2008 гг. и до 2010 г.» региональной целевой программы «Жилище» на 2004–2010 годы.

Согласно данным мониторинга реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007–2009 годах в настоящее время лишь 8,7 % переселенцев проживают в постоянном жилье, то есть они либо имели возможность его приобрести, либо получали его, например, по наследству. Большая же часть переселенцев (83,3 %) вынуждены арендовать жилье [9]. При этом единовременное пособие на обустройство (так называемые «подъемные»), выданное на семью, в случае оплаты проживания в съемной квартире заканчивается уже через месяц. Строительство центров временного пребывания (как, например, в Липецкой области)

по существу также не решает проблему обеспечения переселенцев жильем. Необходимо аккумулирование средств федерального, регионального и муниципальных бюджетов с определенным участием самих переселенцев, а также работодателей. Однако в условиях финансового кризиса бюджеты всех уровней вынуждены пересматривать свои расходные обязательства, при этом не в сторону их увеличения.

Безусловно, существует понимание указанной проблемы на высшем уровне. ФМС России подготовила проект федерального Закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» в части снижения налоговой нагрузки на переселенцев в период обустройства в России. Кроме этого, предложенные изменения в случае их принятия, по мнению разработчиков, будут способствовать скорейшей социальной адаптации мигрантов в регионе вселения.

В целом следует отметить несколько запоздалый характер мер, предпринятых и предпринимаемых в данной сфере. Практически все, кто имел возможность или хотел переехать в Россию, за два десятилетия после распада СССР уже сделали это вопреки всем административным и финансовым барьерам. Действие выталкивающих факторов миграции пришлось в основном на 90-е годы прошлого столетия. Именно в этот период миграция стала специфическим способом поиска этнокультурной безопасности для русскоязычного населения бывших союзных республик.

В настоящее время для большей его части определяющими являются притягивающие факторы, то есть побуждающие переселяться туда, где можно обеспечить себе и своей семье более высокое качество жизни. Основная часть въехавших по Госпрограмме (почти 70 %) – люди трудоспособных возрастов, среди которых доминируют возрастные контингенты 30–39 лет и 20–29 лет [9]. По сути своей это трудовые, а не этнические мигранты. При этом предлагаемые им в рамках региональных программ вакансии, например в сфере образования, здравоохранения, не очень востребованы у местного населения. Несмотря на то что речь идет о квалифицированном труде, плата за него по всем меркам очень незначительная. Например, врачам различной квалификации в Алтайском крае предлагается заработная плата от 4500 до 10 000 руб. [11]. В этом случае вряд ли приходится ожидать большого притока переселенцев.

Стратегия иммиграционной политики, соответствующей потребностям модернизации российской экономики, в целом сформирована. Ее содержание наполняется новыми правовыми и экономическими регуляторами. Что касается осуществления миграционной политики в региональном аспекте, здесь в силу как недостаточной заинтересованности в ее разработке и реализации, так и нехватки ресурсов пока достаточно много проблем. Результаты переписи 2010 года, возможно, изменят отношение к проблематике демографического развития территорий и приведут к активизации иммиграционной политики и на региональном уровне.

#### ИСТОЧНИКИ

1. Карелия официальная [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.gov.karelia.ru/gov/News/2010/01/0122\\_06.html](http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2010/01/0122_06.html)
2. Карелия официальная [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.gov.karelia.ru/Power/Office/Migration/090901.html](http://www.gov.karelia.ru/Power/Office/Migration/090901.html)
3. Карелия официальная [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.gov.karelia.ru/gov/News/2010/08/0812\\_12.html](http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2010/08/0812_12.html)
4. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с изменениями от 10 марта, 30 июня 2009 г., 12 января 2010 г.).
5. УФМС России по Курганской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fms45.ru/2008/05/20/okolo-100-tysjach-chelovek-mogut.html>
6. Федеральный закон № 86-ФЗ от 19 мая 2010 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

7. Вишневский А. Г. Альтернативы миграционной стратегии // Россия в глобальной политике. 2004. № 6. С. 28–46.
8. Зайончковская Ж. А. Иммиграция: альтернативы нет [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/russ-bazar/alternativ-net/>
9. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007–2009 годах. Краткий вариант [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/)
10. Национальная безопасность и демографический рост / О. Д. Захарова, А. Е. Иванова, Л. Л. Рыбаковский. М.: Центр социального прогнозирования, 2004. 95 с.
11. Региональные программы переселения – Алтайский край – Сведения о вакантных рабочих местах по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/interritory/detail.php?IBLOCK=126&ID=40214](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/interritory/detail.php?IBLOCK=126&ID=40214)
12. Социальное и демографическое развитие России. Каирская программа действий: 15 лет спустя [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.unfpa.ru/publications/russianpublics/126](http://www.unfpa.ru/publications/russianpublics/126)
13. Тезисы выступления заместителя министра экономического развития Российской Федерации А. Ю. Левицкой «О привлечении высококвалифицированных специалистов, необходимых для модернизации российской экономики», расширенное заседание коллегии Федеральной миграционной службы РФ. 29 января 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100129\\_05](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100129_05)