

Всемирный банк
фонд «Миграция XXI век»

С.Н. Градировский

Доклад

Политика репатриации и трудовой миграции
в современном российском государстве

Москва, 2010 г.

По заказу Всемирного банка и фонда «Миграция XXI век»

Этот доклад не поднимает вечный вопрос о необходимости миграции. В нем нет цифр, демонстрирующих «демографическую яму», на крутом склоне которой столь беспечно стоит Россия. В докладе не приводятся аргументы в защиту миграции, не развивается мысль о том, насколько важна для России эта популяционная составляющая, — об этом много и подробно говорилось в других докладах, аналитических записках и научных статьях, в том числе, в докладе «Политика иммиграции и натурализации: состояние дел и направления развития», который автор со своими коллегами выпустили в 2005 году.

Этот доклад посвящен политике. Политике, проводимой российской властью в двух важнейших направлениях миграции — трудовой и репатриации. В докладе рассказывается об этапах этих политик; что власти декларировали в качестве целей, и что в результате у них получалось. В докладе также говорится о трудностях принятия ответственных решений (без которых невозможно нормальное функционирование механизма регулирования) в ситуации постоянной политизации темы миграции.

Чужеземцев, приезжавших в Спарту, раз в несколько лет изгоняли поголовно особым указом — чтобы спартанцы не научились плохому, а иноземцы — хорошему.

Гаспаров. Занимательная Греция

Оглавление доклада

1. Методология исследования
2. Материалы исследования
 - 2.1. Таблица этапов миграционной политики Российской Федерации в области трудовой миграции
 - 2.2. Этапы миграционной политики России в области трудовой миграции и их содержание
 - 2.3. Таблица этапов миграционной политики Российской Федерации в области репатриации
 - 2.4. Этапы миграционной политики России в области репатриации и их содержание
3. Выводы исследования
 - 3.1. Достоинства, недостатки и проблемные узлы российской регулирующей системы
 - 3.2. Резюмирующие положения о предлагаемых уполномоченными органами мерах по решению проблем (устранению недостатков), и о трудностях на пути их осуществления и становления рассматриваемых политик
 - 3.3. Общий взгляд на процесс формирования единого миграционного пространства

Приложение. Основные проблемы, с которыми сталкиваются трудовые мигранты стран-доноров в Российской Федерации

Автор доклада сердечно благодарит Матина Холматова и Судхаршана Канагараджа (Всемирный банк) за понимание и поддержку в процессе замысла и проработки доклада;

Вячеслава Поставнина и Наталью Власову (фонд «Миграция XXI век») за надежное и приятное во всех смыслах сотрудничество;

Ольгу Выхованец (Министерство регионального развития РФ) за предоставленное право использовать материалы ее исследования «Трансформация миграционной политики России: девять лет поисков и ошибок» и за неоценимые консультации на всем протяжении подготовки доклада;

Нелю Есипову (Институт Гэллага) за многолетнее сотрудничество, в частности, на ниве исследований миграции на постсоветском пространстве;

многочисленных коллег и друзей за все замечания, поспособствовавшие улучшению текста доклада, в том числе Евгению Малахову за редакторскую правку.

Автор доклада Градировский Сергей Николаевич — Председатель Общественного совета Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Senior Scientist Gallup, преподаватель Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

В прошлом — руководитель Лаборатории социально-демографической политики Института демографии ГУ Высшей школы экономики; директор Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа.

Соавтор работ, руководитель авторского коллектива:

- Доклад Центра стратегических исследований ПФО «Канальная форма организации политики иммиграции и натурализации (Иммиграционная политика в перспективе инженерно-технологического подхода)». Москва, 2007 г.
- Концепция Иркутской агломерации: полюса роста национального уровня (народонаселенческий аспект). Иркутск-Москва, 2007 г.
- Доклад Центра стратегических исследований ПФО и фонда «Наследие Евразии» «Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития». Москва, 2005 г.
- Монография «Ключевые проблемы в области миграционной политики Российской Федерации». Москва, 2004 г.
- Доклад Центра стратегических исследований ПФО «Государство. Антропоток, или Развитие государственности в ситуации демографической трансформации» (доклад Полномочному представителю Президента РФ в Приволжском федеральном округе), Нижний Новгород, 2003 г.

Используемые в докладе сокращения

- ВНЖ — вид на жительство
- ГД — Государственная Дума
- МВД — Министерство внутренних дел [РФ]
- МЗСР — Министерство здравоохранения и социального развития [РФ]
- ННГ — новые независимые государства
- ПМЖ — постоянное место жительства
- РВП — разрешение на временное проживание
- РФ — Российская Федерация
- СНГ — Содружество независимых государств
- СФ — Совет Федерации
- ФЗ — федеральный закон
- ФМС — Федеральная миграционная служба [РФ]

Методология исследования

Есть две важные для России темы в области механического трансграничного движения населения — трудовая миграция и репатриация. Мы являемся свидетелями того, как первая тема выстраивается преимущественно вокруг тупикового направления квот, а вторая — медленно «разогреваемой» Госпрограммой содействия переселению соотечественников.

Проводимое исследование прорабатывало обе темы согласно единой методике. Выработанный алгоритм предполагал анализ не только тех компонент, которые уже задействованы в нормативной, институциональной и информационной составляющих действующих политик, но и тех, которые еще даже не присутствуют, но необходимы для повышения эффективности политики репатриации и трудовой миграции.

Данное исследование нацелено показать, как эти две политики в области миграции переплетаются, как одна из них выдается за другую, как они порой взаимообуславливают друг друга.

Методическая база проведенного исследования строилась на теории канальной формы организации тройной политики «миграции-интеграции-натурализации». Данная теория разрабатывалась автором доклада с группой единомышленников в середине 2000-х в рамках проектных и программных работ Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа.

Перечислим шаги, обусловленные используемой методикой.

1. На первом шаге каждая из политик (в области наемного иностранного труда и репатриации) разбивается на этапы, затем составляется таблица, в которой кратко фиксируются результаты анализа:

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты

Ячейки таблицы заполняются путем отслеживания следующих параметров:

- нормативные проблемы и их решения;

- институциональные и организационные вызовы и их решения (особо прослеживается судьба ФМС и Правительственной комиссии по миграции — основных регуляторов, к тому же претерпевших множество реорганизаций, закрытий и вновь открытий);
- инструментальные новации и развитие специфических инструментов (в частности, такие как квота, доля, патент);
- концептуальные документы (Концепция демполитики, Концепция регулирования миграционных процессов, Концепция рынка труда, Концепция национальной безопасности);
- международные участники, их проблемы, требования, компромиссы и решения (МОМ, МОТ, Всемирный банк, правительства стран-постоянных-доноров трудовой миграции);
- бизнес и все его требования относительно найма, заявочных кампаний и общей мобильности рабочей силы (в частности, предложения и замечания РСПП и «Деловой России»);
- регионы РФ: их инициативы, решения и действия.

В предпосылках этапа также уделяется внимание общей экономической динамики.

2. Далее следует подробное описание названных этапов в виде отдельных глав (этапы миграционной политики России в области трудовой миграции и репатриации).

3. Третий шаг представляет собой сведение представленного материала с целью аналитической фиксации ситуации. Этот шаг осуществляется на аналитической матрице, состоящей из трех ортогональных полей:

- А. Достоинства, недостатки, проблематика, контекст, меры и т.д.
- Б. Структура конкретного канала миграции (иммиграции);
- В. Компоненты анализа.



Раскроем подробно каждое поле:

Поле А.

- Достоинства действующей политики;
- Недостатки действующей политики;
- Проблематика политики (здесь ставится задача ухватить проблемы и описать их как именно *проблемы*, а не что-то другое);
- Социально-экономический и образовательно-демографический контекст анализируемых проблем;
- Предлагаемые правительством и уполномоченными органами меры по решению названных проблем (или устранению недостатков);
- Целесообразные меры (с точки зрения авторской экспертизы) по решению названных проблем;
- Трудности («подводные камни») на пути осуществления указанных мер и становления рассматриваемых политик.

Поле Б. Структура канала

В зависимости от анализируемой политики применяется одна из двух схем — структура временного миграционного канала или постоянного иммиграционно-натурализационного канала. Приведем в качестве иллюстрации схему канала постоянной миграции:

Структура канала постоянной миграции (четырёхстадийная модель)



© Центр стратегических исследований .ru
© Лаборатория социально-демографической политики ГУ-ВШЭ

Поле В. Компоненты анализа

- Система управления миграционным потоком (канальность, селективность, интегрированность);
- Системы обеспечения: ресурсное, правовое, информационное, кадровое, инфраструктурное обеспечение управляющих структур;
- Система учета движения потока (трудового и репатриационного);
- Система информирования о возможностях включения и правилах функционирования канала потенциальных и действующих акторов процесса (прозрачность, доступность информации на всех стадиях миграционного процесса);
- Компетентность управляющих структур (оценка подготовленности людей, степень информированности ответственных лиц, научно-исследовательской поддержки);
- Безопасность принимающего сообщества (рынка труда, эпидемиологическая безопасность, любая другая, в частности, геополитическая продуманность рассматриваемой политики);
- Соблюдение прав человека (конкретного мигранта и принимающего сообщества в целом);
- Выгоды принимающего сообщества (экономическая, демографическая, общественная сообразность данной политики).