

УДК 314.744

**ВОЛОДИМИР ВОЛОХ,**

доктор політичних наук, професор Державного університету управління (Москва, Російська Федерація)

## Міграційна політика та її реалізація в Росії

### *Анотація*

*У статті викладено основну мету та завдання міграційної політики, визначені в ухваленій 2012 року Концепції державної міграційної політики Російської Федерації на період до 2025 року. Автор досліджує міграційні джерела формування населення Росії та її трудових ресурсів. Розглянуто результати реалізації Державної програми зі сприяння добровільному переселенню до Російської Федерації співвітчизників, які мешкають за кордоном, обговорюються механізми залучення, добору і використання іноземної робочої сили, а також створення гнучкої системи ринків праці в Росії. Схарактеризовано розподіл іноземних працівників за сферами діяльності в Російській Федерації у 2012 році; проаналізовано структуру залучених висококваліфікованих фахівців за країнами їхнього громадянства. Відзначено актуальність проблеми протидії незаконній міграції. Підкреслено важливість розв'язання мовної проблеми для полегшення процесів адаптації, соціалізації й інтеграції іноземних трударів-мігрантів у російське суспільство. Автор поділяє думку про необхідність взаємодії з діаспорами і посилення ролі громадських інститутів при розв'язанні міграційних проблем, зокрема запобіганні конфліктам і локалізації їх, зокрема й на національному ґрунті.*

**Ключові слова:** міграційна політика, ринки праці, іноземні трудящі-мігранти діаспори, незаконна міграція, сприяння добровільному переселенню співвітчизників

Головною подією в міграційній сфері Росії у 2012 році стало ухвалення Концепції державної міграційної політики Російської Федерації на період до 2025 року. Підготовка цього стратегічного документа тривала від 2005 року в рамках розроблення соціально-економічної стратегії Росії. Основні

положення Концепції обговорювалися на засіданнях Громадської ради при ФМС Росії, Громадської палати Російської Федерації, Російської тристоронньої комісії, Ради при Президенті Російської Федерації з розвитку громадянського суспільства і прав людини, Урядової комісії з міграційної політики. У Концепції було визначено головну мету і завдання міграційної політики Росії, що полягали у сприянні сталому економічному зростанню, розв'язанню демографічних проблем, забезпеченню інтересів національної безпеки країни.

### ***Міграційні джерела формування населення Російської Федерації***

За даними Росстату чисельність постійного населення Російської Федерації на 1 грудня 2012 року становила 143,3 млн осіб і від початку року зросла на 276,2 тис. осіб. Збільшення чисельності населення забезпечувалося її природним і міграційним приростом. Природний приріст населення у 2012 році був зафіксований у 40 суб'єктах Російської Федерації (2011 року — у 28). Однак загальний приріст населення був сформований переважно за рахунок припливу до країни мігрантів (98,3%)<sup>1</sup>.

За даними Центральної бази даних з обліку іноземних громадян (ЦБДОІГ ДІСМУ ФМС Росії), за дванадцять місяців 2012 року на територію Російської Федерації в'їхало понад 15,7 млн іноземних громадян, що на 13,8% більше, ніж 2011 року (13,8 млн осіб). Виїхало з території Російської Федерації понад 14 млн іноземних громадян (2011 р. — 12 млн осіб). Кількість перетинів іноземними громадянами Державного кордону Російської Федерації перевищила 45,1 млн. Майже три чверті кількості тих, хто в'їхав, становлять громадяни СНД. Понад 13% тих, хто в'їхав, — громадяни держав Європейського Союзу.

На російській території на початок 2013 року перебувало близько 10,2 млн іноземних громадян, з-поміж них 23% (2,346 млн) становлять громадяни Узбекистану; 13,3% (1,357 млн) — України; 10,2% (1,040 млн) — Таджикистану. Майже 4,2 млн з них приїхали до Росії з різноманітними цілями, не пов'язаними зі здійсненням трудової діяльності; 2,7 млн законно працюють на підставі дозволу на роботу або патента. Постійно і тимчасово мешкають близько 700 тис. іноземців, що становить менш як 0,5 відсотка від загальної кількості населення Росії.

Попереднє чинне законодавство було зорієнтовано переважно на вплив тимчасових трудових мігрантів, кількість яких визначалася квотою, а їхня професійно-кваліфікаційна структура практично ніяк не регулювалася. Тому автор доходить висновку про необхідність вжиття низки заходів із залучення на проживання в Росію мігрантів із затребуваними в країні професіями та з високим потенціалом для адаптації й інтеграції. Для цього передусім треба модернізувати інститут дозволу на тимчасове проживання (ДТП), а також створити бальну систему добору претендентів для отриман-

---

<sup>1</sup> За даними Державної інформаційної системи міграційного обліку Федеральної Міграційної Служби Росії (ДІСМУ ФМС).

ня виду на проживання. Крім того, спеціально мають бути створені преференції для стимулювання міграції до Росії бізнесменів та інвесторів, а також молоді.

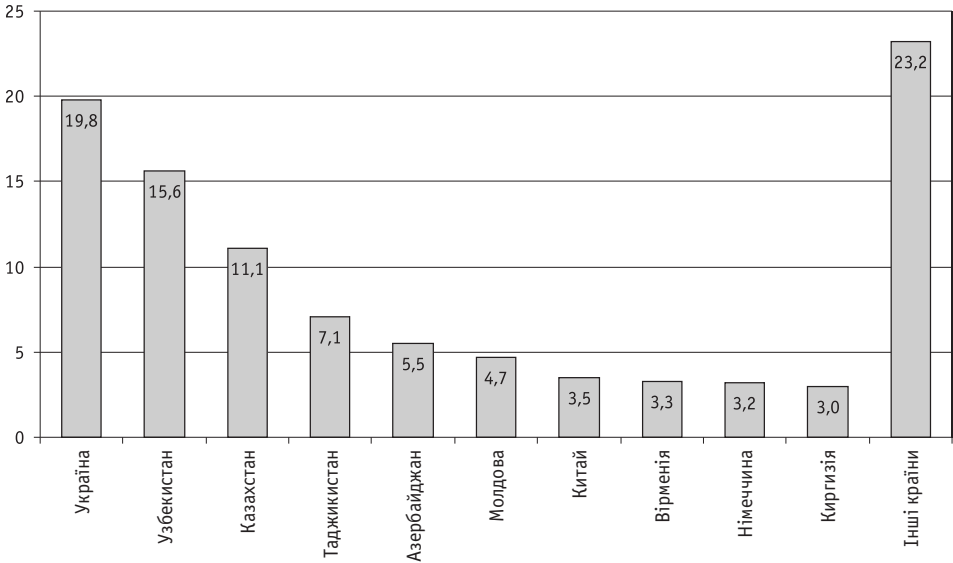


Рис. 1. Розподіл іноземних громадян, що в'їхали до Російської Федерації у 2012 році, за країнами їхнього громадянства, %

Джерело: ЦБДУИГ ФМС Росии.

### **Державна програма зі сприяння добровільному переселенню співвітчизників до Російської Федерації**

Стосовно залучення на постійне проживання Росія орієнтується першою чергою на співвітчизників. Від 2007 року в країні діє Державна програма зі сприяння добровільному переселенню співвітчизників до Російської Федерації. На початок 2013 року в ній брали участь майже половина регіонів Російської Федерації (40%). Сюди на постійне місце проживання з-за кордону переїхали понад 125 тис. співвітчизників, переважно з держав-учасниць СНД.

У 2012 році результати реалізації Програми перевищили підсумкові цифри 2011 року: кількість прийнятих анкет збільшилася в 1,6 раза, а виданих свідчень — у 2,2 раза. Контингент прибулих до Росії співвітчизників зріс удвічі. При цьому частка співвітчизників, які переїхали до Росії у 2012 році, становила половину загалу всіх, хто переселився до Російської Федерації за весь період реалізації Державної програми.

За віковим складом учасники Державної програми представлені переважно особами віком до 40 років (див. табл.).

**Розподіл учасників Державної Програми  
з добровільного переселення співвітчизників  
до Російської Федерації за віком, %**

Вік переселенців	Переселилися у	
	2012 році	2011 році
від 18 до 30 років	32,0	32,0
від 30 до 40 років	35,2	36,0
від 40 до 50 років	19,8	20,0
від 50 до 60 років	11,5	11,0
Старші за 60 років	1,5	1,0

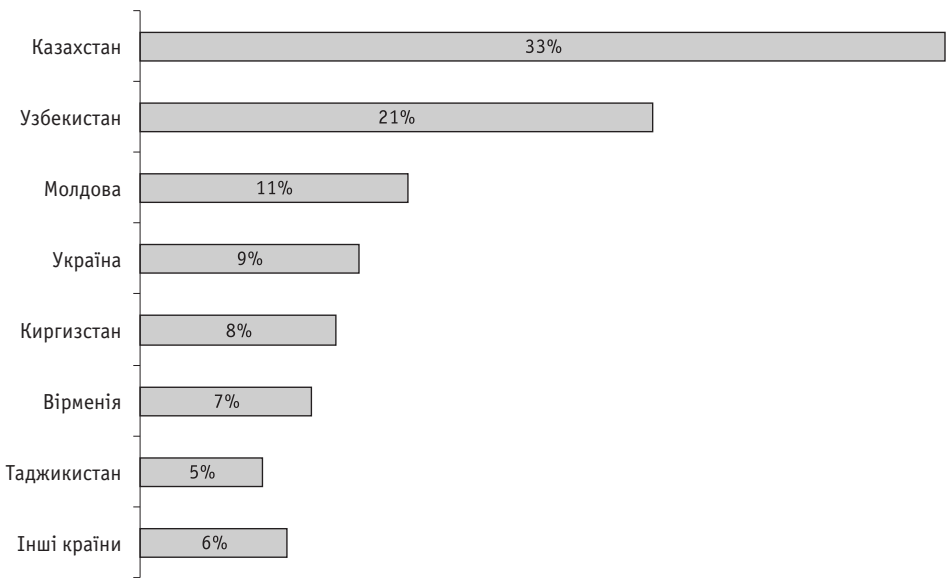


Рис. 2. Країни походження переселенців до Російської Федерації

*Джерело:* ЦБДУИГ ФМС Росії.

Серед учасників Державної програми вищу і неповну вищу освіту мають 39,6%; середню професійну, середню технічну і середню спеціальну освіту — 35,7%; повну середню і основну середню освіту — 24,5%; іншу — 0,2%.

Слід зазначити, що потенціал програми далеко не вичерпаний. Її успіх багато в чому залежить від тих умов, що будуть створені для переселенців, передусім надання житла і працевлаштування. З метою вдосконалення механізмів переселення співвітчизників 14 вересня 2012 року Указом Прези-

дента затверджено нову редакцію Державної програми, що набрала чинності 1 січня 2013 року<sup>1</sup>.

На початок 2013 року на обліку перебували 38,4 тис. вимушених переселенців, проте ухвалені державою зобов'язання стосовно цієї категорії мігрантів не були виконані повною мірою. Заходи щодо облаштування їх було подовжено до 2015 року, 2012 року було вирішено житлові проблеми лишень 2,8 тис. сімей. На підставі судових рішень було здійснено виплати 386 сім'ям, що постраждали в результаті осетино-інгушського конфлікту.

### ***Використання іноземної робочої сили***

Одним із основних завдань міграційної політики є розроблення й удосконалення диференційованих механізмів залучення, добору і використання іноземної робочої сили. Реалізація їх дасть змогу розбудувати гнучкішу систему ринків праці, ґрунтовану на адекватній оцінці ресурсів і структури наявних у країні трудових резервів і додаткової потреби в них. Зовнішня трудова міграція має переважно ротаційний характер. При цьому трудові мігранти становлять не більш як 7% від усіх зайнятих в економіці.

У 2012 році отримали дозвіл на роботу 1,4 млн іноземних громадян, що перевищує аналогічний показник за попередній 2011 рік на 15,6%. Від 2013 року іноземців, які тимчасово проживають у Росії, звільнено від необхідності отримання таких дозволів. Левова частка їх була зайнята у 2012 році в будівництві (32%) та сфері послуг (19%) (див. рис. 3).

Понад два з половиною роки країна бере участь у конкурентній боротьбі за інтелектуальний потенціал. Сьогодні максимум преференцій забезпечується саме для висококваліфікованих фахівців. Загалом до Росії залучено понад 27 тис. таких фахівців. У 2012 році було видано більш як 44 тисячі дозволів на роботу для кваліфікованих фахівців.

Іноземним громадянам із держав-учасниць СНД, котрі працюють у приватних осіб, уже видано понад 2 млн патентів, із них за 2012 рік — майже 1,2 млн. До бюджету торік надійшло майже 6,5 млрд рублів.

### ***Запобігання незаконній міграції***

Запобігання незаконній міграції — ключове завдання міграційної політики, якій приділено величезну увагу як у Концепції державної міграційної політики, так і в Посланні Президента РФ<sup>2</sup>.

Дані інформаційної системи ФМС Росії свідчать, що більш як 3,3 млн наявних у 2013 році в країні іноземців перевищили термін законного перебування в ній (вони перебувають тут понад 3 місяці). Більшість поруш-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ від 14 вересня 2012 року № 1289 “О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом” // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2013 год // <http://президент.рф/news/17118>

ників — громадяни Узбекистану (майже 900 тис.), України (більш як 500 тис.), Таджикистану (400 тис.). Найімовірніше, вони працюють нелегально. Як правило, велика частка їх зосереджена в містах-мегаполісах. Кількість протоколів про адміністративні правопорушення у сфері міграції перевищила 2012 року 2,5 млн. Накладено штрафів на суму понад 6,1 млрд рублів. Станом на 1 січня до казначейства надійшло більш як 3,8 млрд рублів від стягнених штрафів.

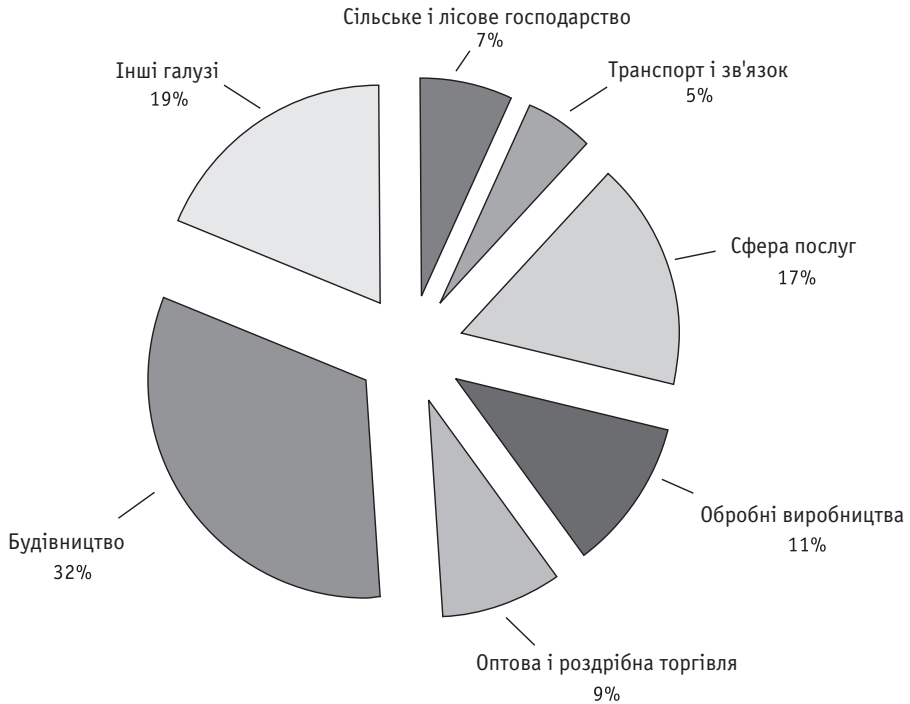


Рис. 3. Розподіл іноземних працівників за сферами діяльності у 2012 році

Джерело: ЦБДУИГ ФМС Росії.

Ефективніше почав працювати інститут адміністративного розслідування. У 2012 році було винесено понад 35 тис. таких визначень, їх побільшало майже на 21%. Застосування процедури адміністративного розслідування дало змогу повніше з'ясувати всі обставини вчинення міграційних правопорушень, що супроводжується зменшенням кількості оскаржених рішень на 15%. Уже не перший рік триває відпрацьовування інформації про іноземців, котрі вчинили два і більше адміністративних правопорушення впродовж останніх трьох років. За підсумками цієї роботи за звітний період налічується понад 52 тис. подань про заборону в'їзду до країни особам указаної категорії. Порівняно із 2011 роком ці показники зросли на 55%.

Стосовно 34 тис. правопорушників винесено рішення про адміністративне виселення за межі країни. За матеріалами ФМС Росії порушено 405 кримінальних справ за фактами незаконної міграції, притягнуто до кри-

мінальної відповідальності 137 осіб. Утім, назагал злочинність за участі іноземних громадян у Росії скорочується: кількість учинених ними 2012 року злочинів зменшилася на 5,1% порівняно із 2011 роком і становила 42,7 тис. (трохи більш як 3,4 % від загальної кількості розкритих злочинів).

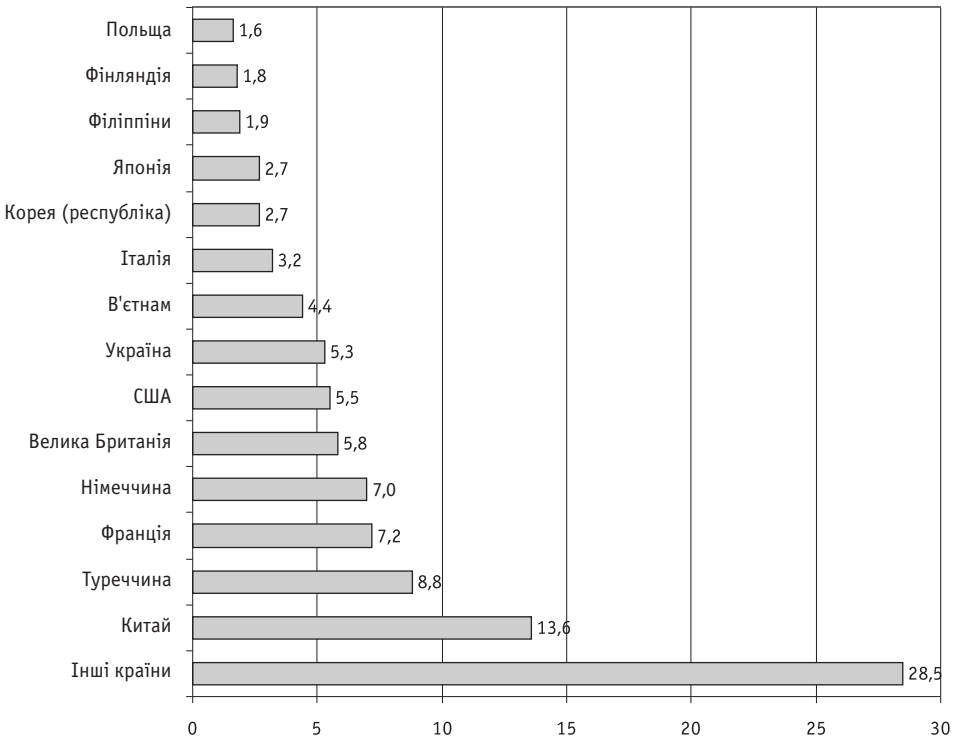


Рис. 4. Розподіл висококваліфікованих фахівців за країнами громадянства у 2012 році

Джерело: ЦБДУИГ ФМС Росії.

З метою посилення кримінальної відповідальності за організацію незаконної міграції внесено поправки до статті 322.1 Кримінального кодексу Російської Федерації (організація незаконної міграції), збільшено розмір і терміни покарання за такий злочин. Зазначене діяння віднесене до злочинів середньої тяжкості, а за наявності кваліфікаційних ознак — до тяжких. Встановлено адміністративну відповідальність сторони, що запрошує, за невиконання обов'язків щодо матеріального, медичного і житлового забезпечення запрошеного іноземця, а також за надання вочевидь неправдивих відомостей про мету його запрошення.

Внесено зміни до статті 26 Федерального закону "Про порядок виїзду з Російської Федерації і в'їзду до Російської Федерації", що передбачають заборону на в'їзд до Росії упродовж трьох років для осіб, котрі в період свого попереднього перебування не виїхали після тридцяти діб від дня закінчення терміну тимчасового перебування.

Для ефективного виконання поставлених завдань із забобігання незаконній міграції потрібні консолідація й активізація взаємодії зацікавлених структур, передусім на міжнародному рівні.

Сьогодні міграція набуває реального, практичного значення для реалізації економічних завдань. Головне завдання Федеральної міграційної служби Росії — організувати свою роботу так, щоби вигоди від міграції перевищували витрати. Іноземці зобов'язані дотримуватися російського законодавства, шанувати культуру, правила і норми поведінки, прийняті в російському суспільстві.

### ***Розв'язання мовної проблеми***

Фундаментом для інтеграції є знання російської мови. Від 1 грудня 2012 року набрала чинності вимога володіння російською мовою щодо осіб, які приїждять до Російської Федерації в безвізовому порядку і бажають здійснювати трудову діяльність у сферах житлово-комунального господарства, роздрібною торгівлі та побутового обслуговування.

У Росії вже діють 5 адаптаційних центрів, що надають практичну допомогу мігрантам з вивчення російської мови, засад міграційного законодавства і культури Росії. Вони відкриті за підтримки регіональної влади і громадських організацій (Москва — Молдавська церква; Москва — Федерація мігрантів Росії; Москва — киргизька діаспора; Томськ — Союз вірменів; Ульяновськ — підтримка Уряду області). Для підготовки до тестування з російської мови на території Російської Федерації діють 250 відділень курсів російської мови. 64 із них працюють на безоплатних засадах.

### ***Роль громадських інститутів***

У Посланні Президента РФ наголошено роль громадських інститутів при розв'язанні міграційних проблем. Неабияка роль належить Громадській раді при ФМС Росії та громадсько-консультаційним радам при територіальних органах міграційної служби. До реалізації програм з правової, соціальної і культурної адаптації мігрантів пропонується залучати національно-культурні автономії. Досвід роботи засвідчив, що взаємодія з діаспорами, а також залучення їх до роботи з адаптації й інтеграції мігрантів у російське суспільство є ефективним інструментом запобігання конфліктам, зокрема й на національному ґрунті, і локалізації їх.

Величезну увагу необхідно приділяти також доміграційній підготовці іноземних працівників. Від вересня 2011-го до лютого 2012 року ФМС Росії спільно з фондом “Русский мир” реалізувала “пілотні” проекти з підготовки потенційних трудових мігрантів у Киргизькій Республіці та Республіці Таджикистан. На жаль, перший досвід продемонстрував, що вкрай низький рівень професійних знань і російської мови не задовольнив запити російських роботодавців, і переважній частині іноземних працівників довелося самостійно працевлаштовуватися через родичів і знайомих. У 2013 році планується організація ще одного аналогічного проекту з вивчення російської мови в Таджикистані.



### *Замість післямови*

Зараз у Росії ще не вироблено ефективних механізмів та економічних стимулів, покликаних сприяти переїзду громадян до віддалених і малонаселених регіонів країни. На цьому тлі й далі набирає обертів внутрішня міграція населення, здебільшого неорганізована, із менш сприятливих в економічному плані регіонів до економічно розвиненіших регіонів і великих індустріальних центрів-мегаполісів.

На мою думку, нагромаджений у радянський час практичний досвід організованого набору працівників і проведення сільськогосподарського переселення сімей можна було б використовувати для підготовки нової програми, здатної посприяти стимулюванню трудової мобільності громадян Російської Федерації до віддалених і малонаселених регіонів країни.

Розвиток міжнародної співпраці з метою просування інтересів Російської Федерації виявився одним із пріоритетних напрямів діяльності у 2012 році: підписано міжнародні угоди, спрямовані на створення окремих преференцій для кваліфікованих іноземних працівників і членів їхніх сімей. Ці угоди мають на меті довгострокове залучення таких фахівців на роботу до Росії. Це також угоди з країнами СНД про організоване залучення іноземних працівників. ФМС Росії вже працює на цьому напрямі, веде переговори з таджицькими, киргизькими, узбецькими, вірменськими, молдавськими партнерами.

Необхідно й далі продовжувати роботу з укладання угод щодо реадмісії. Із країнами Євросоюзу Росія підписала всі виконавчі протоколи (загалом 24). У даний час РФ веде реадмісійний діалог більш як із 50 країнами.

Росія створила міжнародно-правову базу і забезпечує вільне переміщення трудових мігрантів у Єдиному економічному просторі. Громадяни Білорусі та Казахстану зможуть працювати в Росії без квот і дозволів на роботу. На 30 днів вони будуть звільнені від узяття на міграційний облік. Звісно, новий порядок денний передбачає актуальність подальшого розвитку інтеграційних процесів у пострадянському просторі.