

§ ТРЕНДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Игонин Д. И.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ КАК ПРЕВЕНТИВНАЯ МЕРА СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЗАДАПТАЦИИ

Аннотация. В данной статье автором была проведена работа определения стратегических приоритетов в государственной миграционной политике России как превентивная мера социальной дезадаптации, где были представлены политическая стратегия и тактика, как основа миграционной политики и разработан собственный проект Декларации миграционной политики РФ.

Ключевые слова: политология, миграция, адаптация, дезадаптация, иммиграция, эмиграция, декларация, миграционная политика, селекция, демография.

Государственная миграционная политика представляет собой целенаправленное решение задач в сфере регулирования миграционных процессов, выражающее доминирующие приоритеты и ценности применения государственной власти. Как любая политическая деятельность, государственная миграционная политика содержит в себе структурные части — стратегии и тактики. Политическая стратегия как политическая деятельность, выделенная в государственной миграционной политике, представляет собой основную целеполагающую канву решений, направленную на достижение долгосрочных целей. В то время, как тактическая деятельность представляет собой меры, направленные на достижение промежуточных результатов такой деятельности. При этом подразделение объекта государственной миграционной полити-

ки — миграции — на выходящие (эмиграция) и входящие потоки (иммиграция) обуславливают аналогичное разделение в структуре государственной миграционной политики стратегических и тактических решений задач в отношении иммиграции и эмиграции.

Практика конструирования миграционной политики в зарубежных странах показывает, что в ходе исторического общественно-формационного развития стимулирование сменяет ограничение и наоборот, что происходит с изменением экономической потребности принимающих стран и их постиндустриализацией. До 1980х европейские страны в благосклонно относились к иммиграции. После 1980 года высокий уровень безработицы, «неевропейский» характер иммиграции привели к резким изменениям в европейских взглядах и политике. В центр ограничительной иммиграционной

политики становится регулирование социальных отношений, возникающих из конфликта между политической гарантией равноправного доступа к социальным системам. Наиболее резко ограничивает иммиграцию Канада, регулируя доступ к собственным социальным благам (бесплатной медицине и образованию, высокому уровню пособий и пр.).

Обращает на себя внимание внятная миграционная политика многих стран, обусловленная конкретными интересами и отсутствие таковой у России. Развитие страны в целом диктует государству новые условия по адаптации имеющейся миграционной политики к новым реалиям (ЕС, США). Опыт Канады свидетельствует о гибкой миграционной политике государства: в 1966 г. приняты «Белые страницы по иммиграции», где провозглашалось, что целью канадской иммиграционной политики являются демографический и экономический рост; в 2007 году¹ задаются новые направления, определяется объем адресной экономической помощи по спискам основных стран с конкретизацией географической и геополитической сферы государственных интересов. В частности, заявляется поддержка граждан африканских стран, определяется политика в отношении Гаити и Афганистана.

В концептуальном демократическом виде Россия только приступила к формированию всесторонней, научно обоснованной системы регулирования миграционных процессов. В России последним примером концепции государственной миграционной политики является «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»,² где

¹ Review of the Development Co-operation Policies and Programmes Canada.— Canada, 2007.

² Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в РФ» // «Собрание законодательства РФ».— 10.03.2003.— № 10.— Ст. 923.

объединены меры по регулированию внутренней и внешней миграции. Однако, в указанной Концепции не были выделены приоритетные задачи миграционной политики, поэтому данный документ не дает ответа на вопрос является ли наша страна страной иммиграции. Нет четкого разграничения категорий «временный иммигрант» и «постоянный иммигрант». При данных обстоятельствах РФ представляется страной, миграционная политика которой рассчитана скорее на привлечение только временных мигрантов, то есть на временное пребывание иностранных рабочих. В Концепции 2003 года есть ряд других недоработок и неточностей, а необеспеченность большинства задач надлежащими ресурсами делает ряд положений Концепции трудновыполнимыми, и, следовательно, являющимися от этого декларативными. Следует указать, что указанная Концепция устарела, исходя из изменения вектора в динамике развития факторов миграционной политики государства, в том числе демографических процессов. Например, уже с 1999 года демонстрирует такие изменения как прогрессирующее увеличение рождаемости,³ что, на наш взгляд, должно внести коррективы в миграционную политику РФ.

Исходя из факта наличия определенного перечня недостатков основного имеющегося стратегического документа российской миграционной политики, естественным является мнение авторов,⁴ что необходимо серьезно ре-

³ Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт // Центральная База Данных: Рождаемость [Электронный ресурс].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

⁴ Василькович Д. С. Иммиграционная политика Российской Федерации — динамика изменений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук.— Москва, 2009.; Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.

формировать современную государственную миграционную политику. В совершенствовании нуждаются: миграционное законодательство на международном, федеральном и региональном уровнях, система государственного управления миграционными процессами, механизм статистического учета международных мигрантов.¹ Однако мы считаем, что данные положения являются процессуальными и уже достаточно развиты в отношении сформированности институциональной инфраструктуры, так как на протяжении последнего десятилетия миграционная политика и заключалась в формировании данной системы.

На наш взгляд, необходимо совершенствовать не только иммиграционную политику государства, в отношении которой проделан значительный труд исторически выраженный двумя этапами, но и положить начало четкой эмиграционной политики, тактические разработки в отношении которой только начинают появляться в России. Например, 9 апреля 2010 года Правительство России приняло постановление № 220 «О мерах по привлечению ведущих учёных в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования», согласно которому из бюджета на эти цели в форме субсидии будет выделено в 2010 году 3 млрд. руб., в 2011 году — 5 млрд. руб. и в 2012 году — 4 млрд. руб.² Государство

выделит 12 миллиардов рублей до 2012 года на гранты лучшим ученым мира, под руководством которых в российских вузах будут проводиться научные исследования. Программа разработана не с целью возвращения наших ученых, работающих за рубежом, или привлечения зарубежных ученых. Ее цель — привлечь к работе в российских вузах лучших специалистов в тех или иных областях науки.

В настоящий период в результате многочисленных законов, постановлений, указов и положений, принятых в последние годы, миграционное законодательство Российской Федерации стало усложненным и противоречивым. В этом смысле наше мнение совпадает с мнением других авторов,³ что отсутствие актуального и конкретного концептуального документа, закрепляющего приоритеты государства в данной области, приводит к тому, что иммиграционная политика и принимаемые властью соответствующие нормативные правовые акты отличаются крайней непоследовательностью.

В России уже с 2003 года ждут разработки проекта Миграционного кодекса, который объединит всю законодательную базу по вопросам миграции.⁴ Наше мнение заключается в том, что такой единый систематизированный законодательный акт как кодекс, объединяющий правовые нормы, от-

¹ Лукьянова И. В. Современная миграционная политика Российской Федерации: состояние, особенности, пути совершенствования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук.— Москва, 2006

² Постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования» (вместе с «Положением о совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования», «Положением о выделении грантов Правительства Российской Федерации

для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования») // «Российская газета». — № 81. — 16.04.2010, «Собрание законодательства РФ». — 19.04.2010. — № 16. — Ст. 1907.

³ Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.— 25 с.

⁴ Лукьянова И. В. Современная миграционная политика Российской Федерации: состояние, особенности, пути совершенствования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук.— Москва, 2006

носящиеся к единой отрасли права,¹ не решит проблему без формирования гласной стратегии миграционной политики. Объединение всех правовых норм миграционного законодательства, которое характеризуется разноили противоречивостью, не может стать концептуальным стратегическим политическим документом. Другие авторы² считают, что в сложившейся в России ситуации в сфере регулирования иммиграционных процессов есть необходимость принятия отдельного федерального закона «Об иммиграции», способного компенсировать те пробелы, которые существуют в российском иммиграционном законодательстве.

Так или иначе, в Российской Федерации на момент актуально действующих факторов миграционной политики 2010 года нет основополагающего документа в сфере миграции. Это значительно осложняет надлежащее правовое регулирование вопросов миграционной сферы и совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации. То есть недостаточно четко обозначен «вектор», определяющий направление развития и совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации. Мы «ловим» эти импульсы в посланиях Президента России, в публичных выступлениях руководства страны, в различных принимаемых на высоком уровне документах, таких, как «комплекс мер», «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», и др. Тогда как стране нужна целостная миграционная стратегия,

прогнозирующая будущее страны на длительный срок в контексте общих задач социально-экономического и политического развития страны. Невозможно разработать и принять надлежащий законодательный акт, не имея представления, укладывается он в общее правило или нет (при отсутствии самого общего правила).³ В результате — не исключены системные ошибки.

Мы имеем дело с динамично меняющейся миграционной ситуацией, на которую государство обязано реагировать быстро, решительно и эффективно. Медлительность и нерешительность в данных вопросах чревата криминализацией «теневого» управления миграционными потоками, коррупцией, экономическими потерями, увеличением социальной напряженности, ростом ксенофобии и разжиганием национальной розни.

Быстрота исторической смены ситуаций и соответствующей им политики подтверждается научными исследованиями. Например, В. А. Суворовой установлены периоды развития иммиграционной политики. В рамках первого этапа (1917–1921 гг.) иммиграционная политика предопределялась политическими и идеологическими факторами. На втором этапе (1921–1927 гг.) основной целью иммиграционной политики являлась защита экономических интересов государства. Третий этап (1928–1939 гг.) характеризуется стремлением власти обеспечить по возможности полную закрытость общества. На четвертом этапе (1960–1990 гг.) иммиграционная политика по преимуществу предопределялась политическими факторами. В этот период начинает использоваться труд иностранных рабочих из социалисти-

¹ Большой экономический словарь/ Под ред. А. Н. Азрилияна.— М.: Фонд «Правовая культура», 1994.

² Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.— 25 с.

³ Файзуллина А. Р. Миграционная политика в современной России: федеральный и региональный аспекты: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02.— Уфа, 2007.

ческих стран. В целом, в политической системе советского общества, выбор стратегии иммиграционной политики был обусловлен социально-экономическими и политическими факторами.¹ Заметно, что смена курса в миграционной политике совершается довольно быстро. Данный факт ценен тем, что позволяет рекомендовать временные рамки для действия любого разрабатываемого стратегического документа в области государственной миграционной политики от 4 и до 10 лет. Поэтому при формировании собственного проекта концепции российской миграционной политики мы выбрали период 4–5 лет, так как миграционные тенденции последних пяти лет в РФ отличаются от аналогичных за более длительное время (15 лет).²

На наш взгляд, сегодня, когда необходимо отказаться от общих формулировок, традиционных, унаследованных от СССР, лозунгов, которые можно трактовать по-разному, и разработать принципиально новый документ, такие проекты как Меморандум Института национальной стратегии «Новая миграционная политика» от 2006 года³ приобретают большое прикладное значение.

Поэтому нами разработан собственный Проект Декларации миграционной политики РФ в трех частях: общей, иммиграционной и эмиграционной. Далее мы приводим в нашей статье текст разработанного проекта.

НАЧАЛО ДОКУМЕНТА Декларация миграционной политики (ПРОЕКТ)

Российская Федерация,
2010 год

ПРЕАМБУЛА

Принимая во внимание, что аналитический обзор стран-лидеров в миграционном поле России за многолетний период (15 лет) и среднесрочную ретроспективу (5 лет) выдвигает на первый план несколько главных направлений для формирования обязательств России к странам Западной и Восточной Европы и СНГ (рисунки 1 и 2), принимая во внимание, что результаты проводимой политики должны критически изучаться примерно раз в 4–5 лет. По итогам актуальной проверки результатов (4-й год) формируется скорректированная политика (5-й год) на следующие 5 лет, принимая во внимание, что Россия продолжает поддерживать мигрантов из СНГ в соответствии с Соглашением от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»⁴, принимая во внимание, что Россия готовится к ратификации международных конвенций, разработанных Международной Организацией Труда, в первую очередь «Конвенции № 97»⁵, принимая во внимание, что Россия к 2010 году имеет

¹ Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.

² Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт // Центральная база статистики.— 13.12.2009 г. [Электронный ресурс].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

³ Ремизов М., Карев Р., Межуев Б. и др. Новая миграционная политика как условие выживания и инструмент реализации исторических интересов России // Агентство политических новостей.— 2008—11—10.

⁴ Вступило в силу: Таджикистан, Казахстан и Молдавия — с 11.08.1995 г.; Украина — с 22.08.1995 г.; Россия — с 1.09.1995 г.; Узбекистан — с 18.09.1995 г.; Киргизия — с 28.12.1995 г.; Армения — с 26.02.1996 г.; Азербайджан — с 18.12.1996 г.; Белоруссия — с 20.11.1997 г. Ратифицировано ФЗ РФ от 24.04.1995 № 47-ФЗ. // «Бюллетень международных договоров».— № 2.— февраль.—1997.

⁵ Международная «Конвенция о работниках-мигрантах» (пересмотрена в 1949 году). Вступление в силу: 22 января 1952 года. Не ратифицирована РФ (2010 г.).

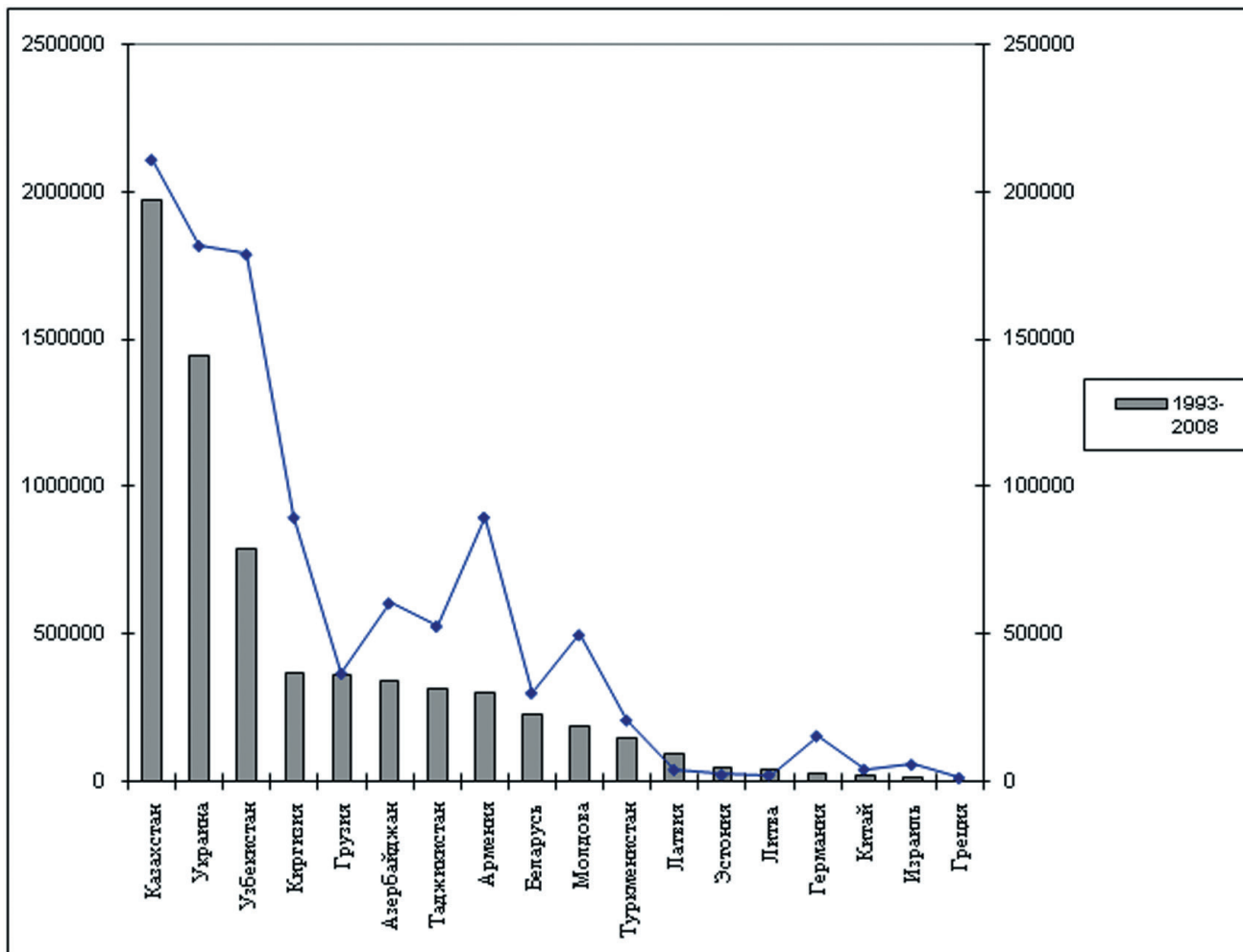


Рис. 1. Динамика иммиграции из РФ

устаревшую концепцию регулирования миграционных процессов,¹

Российская Федерация провозглашает настоящую Декларацию миграционной политики, включающую в себя основные направления её миграционной политики на срок до 2015 года с целью обеспечить гражданам РФ и иностранным подданным пользование, на их собственное благо и на благо общества, правами и свободами, которые предусмотрены Конституцией РФ, и призывает граждан РФ

и иностранных подданных, как отдельных лиц, а также добровольные организации, местные власти и национальные правительства к тому, чтобы они признали и старались соблюдать эти права путем законодательных и других мер, постепенно принимаемых в соответствии со следующими принципами.

ЧАСТЬ 1. ОБЩАЯ СТРУКТУРА И НОВЫЕ ОРИЕНТАЦИИ Создание политики для сотрудничества в целях развития

Нет никакой четкой единственной контрольной точки для сотрудничества в целях развития России. Политика сотрудничества

¹ Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». — 10.03.2003. — № 10. — Ст. 923.

Тренды формирования гражданского общества

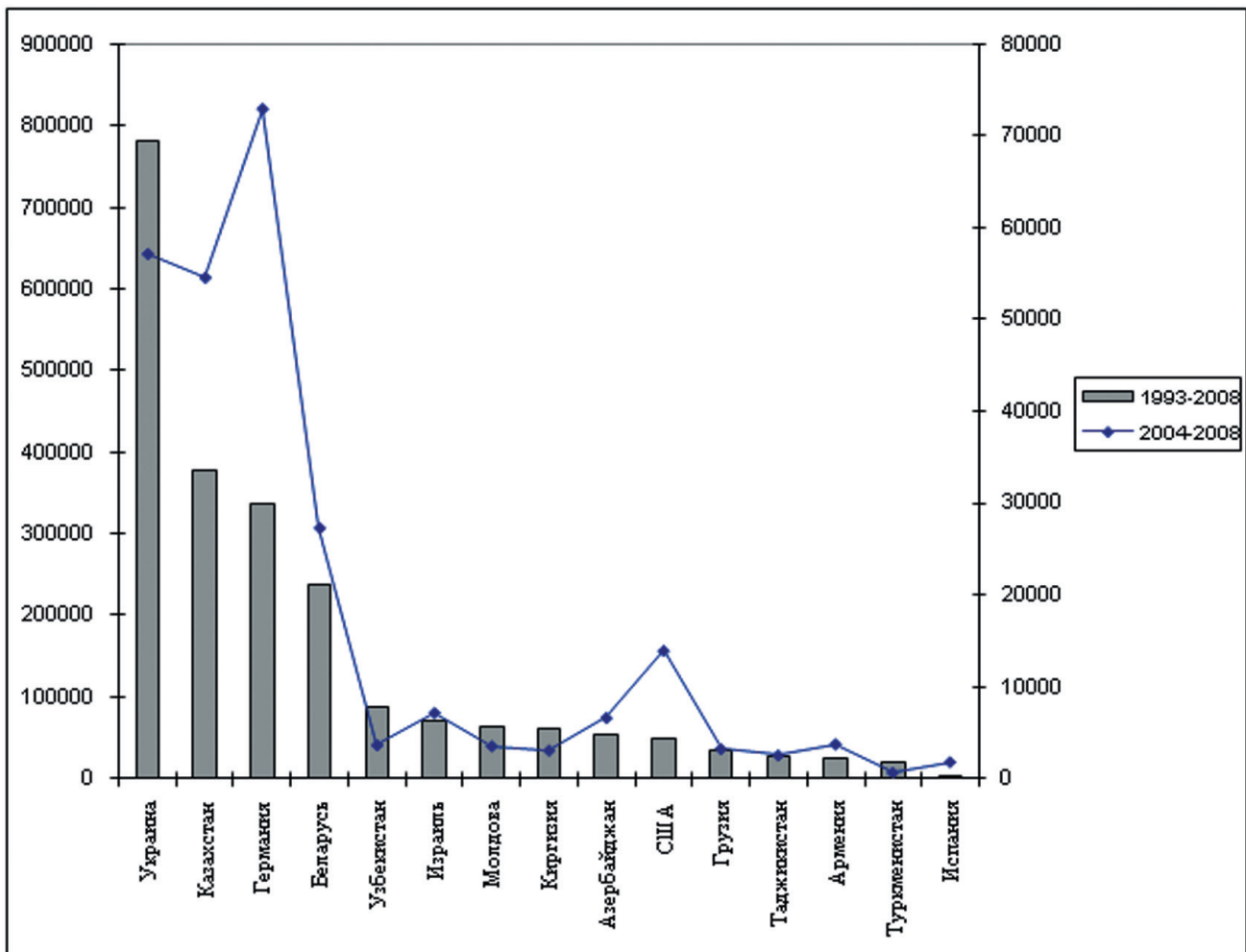


Рис. 2. Динамика эмиграции из РФ

в целях развития с четкой концентрацией на бедности также задала бы направление федеральным министерствам РФ и другим партнерам, работающим в областях, таких как безопасность и торговля.

Политика должна:

1. быть установленной в контексте международной Конвенции № 97, ратификацию которой готовит российская сторона в период до 2015 года;¹

2. разъяснять страны приоритета, сектора и вопросы по обязательствам России, основан-

ным на ясных критериях развития, в том числе учитывая межправительственное соглашение по СНГ.²

Обязательство перед СНГ

Исходя из рисунков 1 и 2, лидерами иммиграции и эмиграции по отношению к России являются страны — бывшие республики СССР.

Обязательство России в СНГ должно быть долгосрочным и объединенным со значительным количеством помощи в целях развития,

¹ Международная «Конвенция о работниках-мигрантах» (пересмотрена в 1949 году). Вступление в силу: 22 января 1952 года. Разработчик: МОТ.

² Соглашение от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов».

чтобы сделать помощь более предсказуемой и осуществить экономические возможности, сократить бедность и способствовать политической стабильности.

Принцип 1

Видение миграционной, в т. ч. и особенно иммиграционной, политики сосредоточится на достижении уравнивания устойчивых средств к существованию в РФ и потребностей безопасности и целей развития.

Согласованность политики в целях развития

Согласованность политики в целях развития пострадала от нехватки преемственности и согласованности политики.

Политика России и обсуждения миграции обнаруживают дебаты на двух различных уровнях относительно согласованности политики в целях развития. На первом уровне сотрудничество в целях развития, как ожидается, будет согласованным с внешней политикой. Например, помощь России среднеазиатским странам может быть воспринята как содействие для борьбы с бедностью и экстремизмом, и, в конечном счете, как помощь национальной безопасности России. На втором уровне акцент делается на внутреннюю согласованность миграции и экономики для того, чтобы сделать помощь более эффективной. Например, государство хочет улучшить согласованность между своим партнерством и двусторонними программами в контексте принципов Парижской Декларации.

Согласованность необходима в экономических, социальных, политических и экологических политиках, чтобы достигнуть стратегических целей сокращения бедности, уважения прав человека и создания устойчивого развития.

Этот подход гарантирует, что Россия выступит единым фронтом при международных обсуждениях. Однако, у России на текущий момент нет четкого утверждения, поддерживающего согласованность политики в целях развития.

Принцип 2

Россия формулирует свой подход к согласованности политики в целях развития, чтобы систематически осуществлять общеправительственный подход, вовлекая все соответствующие министерства и ведомства.

Объем и распределение миграции

Регулирование объема

Миграционный поток снизился в динамике с 1993 по 2008 гг., но все еще значительно высок. Необходима политика неувеличения дальнейшего развития миграции в Россию и способствование снижению эмиграции из нее.

Распределение миграции становится более выборочным

Миграция в течение долгого времени распространялась по большому количеству стран. В ближайшей перспективе (до 2015 г.) Россия обязуется концентрироваться на регулировании иммиграционного притока из 18 стран-лидеров:

- | | |
|----------------|------------------|
| 1. Казахстан | 10. Молдова |
| 2. Украина | 11. Туркменистан |
| 3. Узбекистан | 12. Латвия |
| 4. Киргизия | 13. Эстония |
| 5. Грузия | 14. Литва |
| 6. Азербайджан | 15. Германия |
| 7. Таджикистан | 16. Китай |
| 8. Армения | 17. Израиль |
| 9. Беларусь | 18. Греция |

и на научном исследовании причин и состава эмиграции в 15 стран:

Тренды формирования гражданского общества

- | | |
|---------------|------------------|
| 1. Украина | 9. Азербайджан |
| 2. Казахстан | 10. США |
| 3. Германия | 11. Грузия |
| 4. Беларусь | 12. Таджикистан |
| 5. Узбекистан | 13. Армения |
| 6. Израиль | 14. Туркменистан |
| 7. Молдова | 15. Испания |
| 8. Киргизия | |

Долгосрочное обязательство в СНГ должно гарантировать предсказуемое и значительное количество мигрантов в целях развития для осуществления экономических возможностей, уменьшения бедности и стимулировании стабильности.

Принцип 3

Российское правительство определило список основных стран и секторов приоритетного контроля иммиграции и эмиграции в целях развития РФ.

ЧАСТЬ 2. ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА Квота иммиграции

Поскольку на данный момент (2010 года) целью является упорядочить поток мигрантов, а не снижать его далее, необходимо принять значение масштаба иммиграции в 2008 году (2215945 человек) за основу при формировании иммиграционной квоты РФ. Таким образом, квота иммиграции составит 2,2 млн. человек ежегодно на срок до 2015 года.

Критерии распределения иммиграционных квот

Определены 2 широких категории стран, основанных на их уровне развития.

1. Первый уровень — относительно небогатые страны среднего дохода, например, СНГ. Здесь, присутствие России определено, главным образом, соображениями внешней политики.

2. С другой стороны страны с высоким доходом (например, страны ЕС), где Россия заинтересована в повышении иммиграции. В промежутке остается Китай, но относительно устойчивый и хорошо управляемый, подходящий для расширения миграции.

Преобладание мер регулирования иммиграции из 14 постсоветских государств

Россия сосредоточила большую часть квот на 14 странах (Казахстан, Украина, Узбекистан, Киргизия, Грузия, Азербайджан, Таджикистан, Армения, Беларусь, Молдова, Туркменистан, Латвия, Эстония, Литва) — 70% иммиграции.

30% иммиграции в Россию должны войти во вторую группу стран-партнеров (Китай, Германия, прочие).

Точное определение сектора поддержки в иммиграции

Россия сосредоточена на 5 приоритетных секторах, которые важны для удовлетворения спроса на рынке труда:

1. квалифицированные рабочие перерабатывающих производств;
2. высоко- и среднеквалифицированные специалисты здравоохранения;
3. высоко- и среднеквалифицированные специалисты образования;
4. высококвалифицированные специалисты в области естественных, инженерно-строительных и технических наук;
5. высококвалифицированные IT-специалисты.

Принцип 4

Россия вводит квоты на иммиграцию — 2,2 млн. человек ежегодно до 2015 года.

Стратегическая структура

Разработан план приоритетов, который затрагивает:

1. Перечень отраслей, в которых Россия предполагает сконцентрировать трудовую иммиграцию.

Согласно отчету ФСГС¹ в 2008 году в группе специалистов высшего уровня квалификации наиболее востребованы профессии врачей; инженеров и специалистов родственных видов профессий; преподавателей общеобразовательных школ, учреждений начального профессионального образования, высшего и среднего профессионального образования (колледжей, университетов и других вузов).

Наибольшую потребность в специалистах высшего уровня квалификации испытывали организации здравоохранения и предоставления социальных услуг (52,9 тыс.); образования (33,5 тыс.); осуществляющие операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставления услуг (36,5 тыс.).

Специалисты среднего уровня квалификации наиболее востребованы в здравоохранении и предоставлении социальных услуг (64,1 тыс.); образовании (14,5 тыс.); оптовой и розничной торговле; ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (12,3 тыс.); организациях, осуществляющих операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг (9,8 тыс.), на транспорте и в связи (9,1 тыс.).

Более значительна в экономике страны потребность в квалифицированных рабочих кадрах. По двум профессиональным группам квалифицированных работников: (квали-

фицированные рабочие промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр и операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин) потребность в работниках для замещения вакантных рабочих мест составляла более 290 тыс., или третью часть от общей потребности в работниках.

Значительная потребность в неквалифицированных рабочих отмечалась в здравоохранении и предоставлении социальных услуг (33,6 тыс.); организациях, осуществляющих деятельность в сфере операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг (32,9 тыс.); в образовании (16,8 тыс.); обрабатывающих производствах (15,5 тыс.); на транспорте и связи (10 тыс.).

Исходя из анализа, сформированы списки приоритетных групп населения для иммиграции в Россию:

- 1) Специалисты с высшим образованием:
 - врачи,
 - стоматологи,
 - психологи,
 - специалисты в сфере социальных проблем,
 - преподаватели общеобразовательных школ, учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования
 - специалисты по обучению (консультант, инструктор, методист, лектор и т. п.),
 - специалисты по методике обучения и воспитательной работы,
 - архитекторы,
 - инженеры и специалисты родственных профессий,
 - специалисты по компьютерам,
 - специалисты в области естественных и технических наук, занятых научными исследованиями и разработками,
 - бухгалтеры и специалисты по финансам и кредитам.

¹ Федеральная служба государственной статистики: О численности и потребности организаций в работниках по профессиональным группам на 31 октября 2008 г. (по результатам выборочного обследования организаций) [Электронный ресурс].— http://www.gks.ru/free_doc/2009/potrorg/potrorg08.htm.

2) Специалисты со средним специальным образованием:

- медицинский персонал,
- фармацевты,
- техники физических и технических направлений,
- воспитатели дошкольных ОУ,
- квалифицированные рабочие и операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин в производстве транспортных средств и оборудования, производстве пищевых продуктов, включая напитки, и табака, производстве машин и оборудования, металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий.

3) Работники без образования:

- сторожа (вахтеры),
- гардеробщицы,
- лифтеры,
- уборщицы служебных и производственных помещений и территорий;
- грузчики,
- подсобные рабочие,
- курьеры.

В перспективе после 2015 года необходимо будет выйти на уровень, когда по трем группам формируются три независимые очереди при рассмотрении возможностей предоставления разрешений на въезд в Россию.

Для каждой из очередей/групп выделяются квоты:

- для специалистов высшего уровня квалификации — 30%,
- для специалистов среднего уровня квалификации — 52%,
- для неквалифицированных рабочих — 18%.¹

¹ Здесь и далее: квоты определены, исходя из анализа потребности организаций в работниках по профессиональным группам в 2008 году по данным Федеральной службы государственной статистики. См.: Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт [Электронный ресурс].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

Принцип 5

До 2015 года запланировать квоты по квалификации иммигрантов не представляется возможным, т.к. 99% иммигрантов за последние 15 лет — выходцы бывших советских республик, которые, как правило, поставляют неквалифицированные кадры, в то время как необходимость их в экономике РФ низка. Среднесрочная цель иммиграционной политики России должна состоять в сближении позиций указанных цифр.

После 2015 года планируется установить квоты для каждой из очередей/групп: для специалистов высшего уровня квалификации — 30%, для специалистов среднего уровня квалификации — 52%, для неквалифицированных рабочих — 18%.

Селекционная система иммиграции

Основные требования, предъявляемые к заявителям, планирующим работать в России:

Профессия

Профессия, по которой подается заявление, должна быть востребованной в России на момент подачи заявления. Это означает соответствие следующим направлениям:

- квалифицированные рабочие перерабатывающих производств;
- высоко- и среднеквалифицированные специалисты здравоохранения;
- высоко- и среднеквалифицированные специалисты образования;
- высококвалифицированные специалисты в области естественных, инженерно-строительных и технических наук;
- высококвалифицированные IT-специалисты.

Финансовые средства

Российское правительство не оказывает финансовую помощь иммигрантам по рабочим визам. Заявитель документально подтверждает

Таблица 1. Требуемая сумма на срок в 3 месяца

Количество членов семьи	Требуемая сумма (в рублях)
1	16500
2	21450
3	26450
4	31350
5	36300
6	41250
7 и более	46200

наличие достаточных финансовых средств для обустройства в России.

Все заявители должны представить доказательства наличия средств для обустройства в России для себя и членов своей семьи на период по крайней мере 3-х месяцев. Величина прожиточного минимума в Российской Федерации для трудоспособного населения во 2-м квартале 2009 года составила 5,5 тыс.руб. Исходя из этой величины формируется следующая сумма: $5,5 * 3$ (месяца) = 16,5 тыс.руб.

Как правило, подтверждающим документом является выписка с банковского счета о наличии соответствующих средств на счету. Данные суммы не нужно никому выплачивать, а лишь документально подтвердить их наличие на стадии подачи в виде средств на счету или в виде недвижимости, которой владеет заявитель, которую он может продать, а средства перевести на собственный счет в РФ в случае успешного завершения иммиграционного процесса, непосредственно перед получением визы, когда уже точно известно, что виза ему будет выдана.

Средства могут быть подтверждены в любой валюте.

Количество денег, которое заявитель должен иметь, изменяется в зависимости от количества членов семьи (прибавляется по 30% от первоначальной суммы на каждого члена) (таблица 1).

Состояние здоровья

Состояние здоровья заявителя и/или членов его семьи не должно препятствовать работе.

Поскольку здравоохранение в России финансируется государством, каждый заявитель для определения состояния здоровья должен пройти медицинское обследование.

Списка конкретных болезней, по которым можно получить отказ, не существует.

Основные принципы:

- иммигрант-специалист должен быть трудоспособен,

- он не должен иметь хронических инфекционных заболеваний, которые могли бы быть опасными для россиян (например туберкулез).

В процессе освидетельствования необходимо сдать несколько анализов (общие анализы, СПИД), пройти флюорографию грудной клетки, ответить на вопросы по наличию отдельных заболеваний, госпитализаций, хирургических вмешательств, внести антропологические данные.

Отсутствие судимости

Заявитель должен предоставить оригинал справки из милиции о том, что не привлекался к уголовной ответственности, не состоит в розыске или под следствием.

Образование

Для трудовой иммиграции в Россию вводятся два экзамена:

1. История России — максимально 25 баллов.

2. Знание русского языка — максимально 25 баллов.

Общее максимальное количество баллов — 50.

Проходной минимум — 30 баллов.

По каждому пункту: в соответствии с определенными критериями начисляются баллы. Эти баллы суммируются. Если Вы набираете проходной минимум, а сейчас это 67 баллов, то Вам выдается иммиграционная виза. В том случае, если проходной балл не набран, следует отказ в выдаче иммиграционной визы.

Принцип 6

Россия объявляет об отборе иммигрантов при выдаче разрешений на въезд на основании 5-ти факторов: профессия, финансовые средства, состояние здоровья, отсутствие судимости, образование.

Однако, Российская сторона имеет право принять решение выдать иммиграционную визу даже при неудовлетворении заявителем требуемых критериев, если, по мнению официального представителя, данный заявитель успешно адаптируется в России. И наоборот, если заявитель соответствует всем критериям, но сотрудник ведомства, ответственного в данном виде работ, уверен в несостоятельности заявителя, то он может выдать отказ.

ЧАСТЬ 3.

ЭМИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Направления регулирования эмиграции

Россия начинает внедрение следующих мер для регулирования эмиграции:

1. научное исследование структуры и мотивации миграции (2010–2015 гг.);
2. создание условий для реэмиграции (после 2015 года);
3. создание условий для адаптации реэмигрантов на родине (после 2015 года).

Научное исследование структуры и мотивации трудовой миграции

Российская Федерация объявляет о намерении регулировать процесс эмиграции на на-

учной основе. В среднесрочной перспективе до 2015 года регулирование не представляется возможным из-за отсутствия статистических данных о социально-демографическом, в т. ч. гендерном, составе эмигрантов, их мотивации при принятии решения об эмиграции и выбора страны иммиграции. Таким образом, целевой изменение факторов, являющихся мотиваторами для данной группы населения, на настоящем этапе невозможно.

Поэтому Россия создает программу изучения проблем эмиграции из РФ путем внедрения системы грантов с 2010 по 2015 гг. на научные исследования в данной проблемной области.

После 2015 года, после систематизации накопленного материала, эмиграционная политика претерпит изменения (коррективы и дополнения).

Принцип 7

Видение эмиграционной политики сосредоточится на акцентировании внимания в направлении научного исследования структуры и мотивации трудовой миграции, так как программы стимулирования реэмиграции при обеспечении бюджетными средствами в настоящий момент проводятся.

КОНЕЦ ДОКУМЕНТА

Разработанный Проект является концепцией стратегической и целеполагающей государственной миграционной политики РФ на срок до 2015 года. Основой его явились факторы государственной миграционной политики. Соглашаясь с В. Д. Самойловым,¹ мы дополнили

¹ Самойлов В. Д. О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации // Журнал «Право и безопасность». — 2005. — Август. — № 3 (16).

перечень факторов до следующего вида: демографический, концептуальный, управленческий, законодательный, исполнительский, постсоветский, программно-целевой, региональный, селекционный и ассимиляционный факторы.

Таким образом, в России XXI века необходимо принятие нового документа, носящего стратегический характер, имеющего статус базового документа в государственной миграционной политике РФ для устранения противоречивости в законодательстве по вопросам миграции, акцентирующей внимание на заявление правительства и главы государства на интересы России в управлении эмиграционных и иммиграционных потоков. Наиболее адекватной формой для такого документа кажется нам декларативная. Такому документу должна быть дана широкая гласность и распространение, чтобы задать общую канву правительству, неправительственным организациям, частному сектору и гражданскому обществу, чтобы инициировать процессы выработки так-

тик в коллективном (федеральном и местном) усилиях, чтобы облегчать неблагоприятные эффекты миграции.

Государство должно определить свои стратегические интересы в сфере людских ресурсов миграции, а также широко и адресно заявить об этом. Таким образом, вместо лавины «пытающих счастья» мигрантов государство получит большое количество проинформированных иностранных граждан, осведомленных о том, какова будет их жизнь в другом государстве, нужны ли их рабочие руки, и какие именно, имеют ли они права или социальные льготы в России, рады ли им крупные города и на каких условиях, на кого им придется рассчитывать в трудной жизненной ситуации и так далее. Преданные гласности стратегические приоритеты в государственной миграционной политике России станут тогда превентивной мерой по снижению социальной дезадаптации мигрантов и конфликтогенности коренного населения.

Библиография

Нормативные правовые акты

1. Международная «Конвенция о рабочих-мигрантах» (пересмотрена в 1949 году). Вступление в силу: 22 января 1952 года. Не ратифицирована РФ (на момент 2010 г.).
2. Международная «Конвенция о рабочих-мигрантах» (пересмотрена в 1949 году). Вступление в силу: 22 января 1952 года. Разработчик: МОТ.
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ».— 10.03.2003.— № 10.— Ст. 923.
4. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ».— 10.03.2003.— № 10.— Ст. 923.
5. Соглашение от 15.04.1994 (с изм. от 25.11.2005) «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» // «Бюллетень международных договоров».— № 2.— февраль.—1997.
6. Постановление Правительства РФ от 09.04.2010 № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования» (вместе с «Положением о совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством

ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования», «Положением о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования») // «Российская газета». — № 81. — 16.04.2010, «Собрание законодательства РФ». — 19.04.2010. — № 16. — Ст. 1907.

7. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes Canada.— Canada, 2007.

Монографии, статьи в периодической печати, диссертации и авторефераты

1. Большой экономический словарь/ Под ред. А. Н. Азрилияна.— М.: Фонд «Правовая культура», 1994.
2. Васькович Д. С. Иммиграционная политика Российской Федерации — динамика изменений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук.— Москва, 2009.; Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.
3. Лукьянова И. В. Современная миграционная политика Российской Федерации: состояние, особенности, пути совершенствования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук.— Москва, 2006.
4. Ремизов М., Карев Р., Межуев Б. и др. Новая миграционная политика как условие выживания и инструмент реализации исторических интересов России // Агентство политических новостей.— 2008—11—10.
5. Самойлов В. Д. О совершенствовании государственной миграционной политики

- Российской Федерации // Журнал «Право и безопасность».— 2005.— Август.— № 3 (16).
6. Суворова В. А. Современная иммиграционная политика российской федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук.— Москва, 2008.— 25 с.
 7. Файзуллина А. Р. Миграционная политика в современной России: федеральный и региональный аспекты: диссертация на соиск. учен. степени кандидата политических наук: 23.00.02.— Уфа, 2007.
 8. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт // Центральная База Данных: Рождаемость [Электронный ресурс].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.
 9. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт // Центральная база статистики.— 13.12.2009 г. [Электронный ресурс].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.
 10. Федеральная служба государственной статистики: О численности и потребности организаций в работниках по профессиональным группам на 31 октября 2008 г. (по результатам выборочного обследования организаций) [Электронный ресурс].— http://www.gks.ru/free_doc/2009/potrorg/potrorg08.htm.

References (transliterated)

Normativnye pravovye akty

1. Mezhdunarodnaya «Konventsiya o rabotnikakh-migrantakh» (peresmotrena v 1949 godu). Vstuplenie v silu: 22 yanvaryya 1952 goda. Ne ratifitsirovana RF (na moment 2010 g.).
2. Mezhdunarodnaya «Konventsiya o rabotnikakh-migrantakh» (peresmotrena v 1949 godu). Vstuplenie v silu: 22 yanvaryya 1952 goda. Razrabotchik: MOT.

3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.03.2003 № 256-r «O Kontseptsii regulirovaniya migratsionnykh protsessov v Rossiiskoi Federatsii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF».— 10.03.2003.— № 10.— St. 923.
4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.03.2003 № 256-r «O Kontseptsii regulirovaniya migratsionnykh protsessov v Rossiiskoi Federatsii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF».— 10.03.2003.— № 10.— St. 923.
5. Soglasenie ot 15.04.1994 (s izm. ot 25.11.2005) «O sotrudnichestve v oblasti trudovoi migratsii i sotsial'noi zashchity trudyashchikhsya-migrantov» // «Byulleten» mezhdunarodnykh dogovorov».— № 2.— fevral'.—1997.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 09.04.2010 № 220 «O merakh po privlecheniyu vedushchikh uchenykh v rossiiskie obrazovatel'nye uchrezhdeniya vysshego professional'nogo obrazovaniya» (vmeste s «Polozheniem o sovete po grantam Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii dlya gosudarstvennoi podderzhki nauchnykh issledovaniy, provodimykh pod rukovodstvom vedushchikh uchenykh v rossiiskikh obrazovatel'nykh uchrezhdeniyakh vysshego professional'nogo obrazovaniya», «Polozheniem o vydelenii grantov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii dlya gosudarstvennoi podderzhki nauchnykh issledovaniy, provodimykh pod rukovodstvom vedushchikh uchenykh v rossiiskikh obrazovatel'nykh uchrezhdeniyakh vysshego professional'nogo obrazovaniya») // «Rossiiskaya gazeta».— № 81.— 16.04.2010, «Sobranie zakonodatel'stva RF».— 19.04.2010.—№ 16.— St. 1907.
7. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes Canada.— Canada, 2007.
Monografii, stat'i v periodicheskoi pechati, dissertatsii i avtoreferaty
1. Bol'shoi ekonomicheskii slovar'/ Pod red. A. N. Azriliyana.— M.: Fond «Pravovaya kul'tura», 1994.
2. Vas'kovich D. S. Immigratsionnaya politika Rossiiskoi Federatsii — dinamika izmenenii. Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata politicheskikh nauk.— Moskva, 2009.; Suvorova V.A. Sovremennaya immigratsionnaya politika rossiiskoi federatsii: politiko-pravovoi i institutsional'nyi aspekty. Avtoref. diss. ... kand. polit. nauk.— Moskva, 2008.
3. Luk'yanova I. V. Sovremennaya migratsionnaya politika Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie, osobennosti, puti sovershenstvovaniya. Dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata politicheskikh nauk.— Moskva, 2006.
4. Remizov M., Karev R., Mezhuev B. i dr. Novaya migratsionnaya politika kak uslovie vyzhivaniya i instrument realizatsii istoricheskikh interesov Rossii // Agentstvo politicheskikh novostei.— 2008—11—10.
5. Samoilov V. D. O sovershenstvovanii gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal «Pravo i bezopasnost'».— 2005.— Avgust.— № 3 (16).
6. Suvorova V. A. Sovremennaya immigratsionnaya politika rossiiskoi federatsii: politiko-pravovoi i institutsional'nyi aspekty. Avtoref. diss. ... kand. polit. nauk.— Moskva, 2008.— 25 s.
7. Faizullina A. R. Migratsionnaya politika v sovremennoi Rossii: federal'nyi i regional'nyi aspekty: dissertatsiya na soisk. uchen. stepeni kandidata politicheskikh nauk: 23.00.02.— Ufa, 2007.
8. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki. Ofitsial'nyi sait // Tsentral'naya Baza Danykh: Rozhdaemost» [Elektronnyi resurs].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.
9. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki. Ofitsial'nyi sait // Tsentral'naya baza statistiki.— 13.12.2009 g. [Elektronnyi resurs].— URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

Тренды формирования гражданского общества

10. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki: O chislennosti i potrebnosti organizatsii v rabotnikakh po professional'nyim gruppam na 31 oktyabrya 2008 g. (po rezul'tatam vyborochnogo obsledovaniya organizatsii) [Elektronnyi resurs].— http://www.gks.ru/free_doc/2009/potrorg/potrorg08.htm.