

Секция 4

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В УСЛОВИЯХ ДИАЛОГА КУЛЬТУР И ПАРТНЕРСТВА ЦИВИЛИЗАЦИЙ

Т. С. Абрамкина¹

О ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ

В последние годы миграция населения превратилась в глобальное явление, оказывающее непосредственное влияние на политическую стабильность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. Это определяет усиление внимания органов государственной власти к существующим проблемам в сфере миграции и поиску эффективных решений по управлению миграционными потоками.

Как было отмечено на заседании расширенной коллегии Федеральной миграционной службы 31 января 2008 года, стратегический курс Российской Федерации в сфере миграции направлен на повышение благосостояния российских граждан, стабилизацию общей численности населения страны, его прогрессирующее социально-экономическое развитие, реализацию национальных и геополитических интересов².

Современная миграционная обстановка в Российской Федерации характеризуется притоком населения в крупные центры с наиболее развитой инфраструктурой как в рамках внутренней миграции населения России, так и за счет миграции граждан ближнего и дальнего зарубежья. Если говорить о внешней миграции, то ежегодно на территорию страны въезжают более 22 млн иностранцев, в основном из Украины, Казахстана, Узбекистана, Молдовы, Азербайджана, Таджикистана, Китая, Вьетнама, КНДР и Турции.

Движение внешних миграционных потоков происходит на фоне неблагоприятной внутрirosсийской демографической динамики. При общем сокращении рождаемости и увеличении смертности идет отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока. Неуправляемый, стихийный характер современных миграционных процессов не отвечает в ряде регионов (на юге России, на Дальнем Востоке) экономическим и политическим интересам государства.

Население Российской Федерации в настоящее время сокращается, что представляет собой одну из наиболее

серьезных угроз национальной безопасности. Еще одной проблемой наряду с негативными демографическими тенденциями является неравномерность социально-экономического развития страны и распределения населения на ее территории.

Подавляющая часть населения Российской Федерации (93 %) проживает в так называемой «главной полосе расселения» площадью около трети территории страны. Ее границы представляют собой клин с вершинами в Санкт-Петербурге на севере, Новороссийске на юге и Красноярске на востоке, далее — полосу до Приморского края. Здесь же сосредоточены все крупнейшие города России (с численностью населения более 500 тыс. чел.).

Таким образом, существующие тенденции демографического и социально-экономического развития определяют актуальность миграционной проблематики для России, необходимость проведения взвешенной государственной политики в области миграции, адекватной интересам страны.

В настоящее время приоритетными направлениями деятельности Федеральной миграционной службы по реализации государственной миграционной политики являются³:

1. Обеспечение адекватного реагирования Службы на изменения миграционной ситуации под влиянием последствий мирового экономического кризиса, прежде всего в части регулирования трудовой миграции и предупреждения нарушений миграционного законодательства.

2. Продолжение работ по созданию Государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

3. Проведение мероприятий по дальнейшей консолидации существующих в ФМС России электронных баз данных в рамках развития государственной информационной системы миграционного учета, совершенствование межведомственного взаимодействия.

4. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации Государственной

¹ Заместитель начальника отдела Управления по вопросам информационно-аналитического обеспечения Федеральной миграционной службы РФ.

² См.: Итоги деятельности ФМС России : сб. материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы / под общ. ред. К. О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. М., 2008. С. 153.

³ В соответствии с решением расширенного заседания коллегии ФМС России «Об итогах служебной деятельности Федеральной миграционной службы за 2008 год и задачах по реализации государственной политики в сфере миграции на 2009 год», утвержденным приказом ФМС России от 3 марта 2009 года № 43.

программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

6. Дальнейшее совершенствование законодательной и международно-правовой базы в миграционной сфере, реализация международных договоров и соглашений, в том числе по реадмиссионной проблематике.

7. Укрепление кадрового потенциала ФМС России, усиление контроля исполнительской дисциплины, борьба с проявлениями коррупции в деятельности сотрудников Службы.

Учитывая складывающиеся в последние годы в России демографические тенденции, в особенности в части трудовых ресурсов, одной из наиболее актуальных задач на сегодняшний день является оптимизация параметров миграционной ситуации. Особое значение в этом плане имеет реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹. Сейчас можно утверждать, что заложенный в данную Программу механизм переселения в целом запущен и работает².

В то же время практическая реализация Программы выявила необходимость ее корректировки, создания более комфортных условий для потенциальных переселенцев, существенного повышения привлекательности региональных программ переселения, особенно в части гарантий жилищного обустройства, увеличения размера выплачиваемых подъемных пособий, открытия новых каналов вхождения в Программу в дополнение к уже действующим. Такие коррективы в настоящее время вносятся.

На сегодняшний день ситуация мировой финансовой нестабильности выводит на первый план вопросы управления международной миграцией. Трудовая миграция является одним из важнейших элементов российской экономики, действенным инструментом внешней политики России на пространстве СНГ и некоторых направлениях дальнего зарубежья, фактором, способным оказывать влияние на социально-политическую ситуацию как в отдельных регионах страны, так и в некоторых государствах.

Контроль процессов в сфере внешней трудовой миграции, обеспечение их развития в правовом русле относятся, как уже отмечалось ранее, к числу наиболее приоритетных задач, решаемых Федеральной миграционной службой. В 2007–2008 годах Службой осуществлен комплекс мер по расширению масштабов легального привлечения иностранных работников в различные отрасли экономики за счет либерализации миграционного законодательства³.

Приведем несколько цифр. Так, если в 2006 году легально осуществляли трудовую деятельность всего немногим более 583 тыс. иностранных работников, то уже в 2007 году этот показатель вырос почти в 4 раза. В прошедшем году количество выданных разрешений на работу составило почти 2,1 млн⁴.

Это способствовало существенному сокращению масштабов использования работодателями труда нелегальных мигрантов⁵, повышению налоговой отдачи в бюджет

от привлечения иностранных работников. Правоохранительными органами констатировалось сокращение числа совершаемых мигрантами правонарушений.

Однако отмечаемое сегодня усиление воздействия на российскую экономику негативных последствий мирового финансового кризиса в свою очередь сказывается и на национальном рынке труда. Обозначилась тенденция к высвобождению российских работников, росту безработицы в большинстве регионов страны, что не может не затронуть сложившейся практики легального привлечения и использования иностранных работников.

В целях своевременного отслеживания процессов в сфере внешней трудовой миграции и оперативного принятия адекватных мер управленческого характера Службой на федеральном уровне проводится еженедельный мониторинг движения иностранной рабочей силы. Скорректирован обмен информацией между ФМС России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти: Минздравсоцразвития России, МВД России и Пограничной службой ФСБ России. Организовано участие представителей Службы в работе Ситуационного центра МВД России и ФМС России по мониторингу ситуации в социальной сфере и сфере внешней миграции.

Что касается регионального уровня, то в настоящее время активизировано взаимодействие территориальных органов ФМС России с органами исполнительной власти регионов, поддерживаются контакты с национальными диаспорами.

В связи с этим все более важное значение для повышения эффективности сбора информации о происходящих в стране миграционных процессах приобретает развитие современной информационной инфраструктуры, включая внедрение средств автоматизации. В этом направлении Службой проводится работа по созданию Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ). Анализ поступающих в ГИСМУ данных об иностранных гражданах позволяет получать достоверную информацию о происходящих миграционных процессах: разграничить «долгосрочных» и «краткосрочных» мигрантов, определить количество выезжающих и выезжающих иностранцев, а не количество их пересечений Государственной границы Российской Федерации.

Еще одним важным проектом, реализуемым Федеральной миграционной службой, является создание Государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения. В 2005 году Президентом Российской Федерации задача по введению в обращение заграничных паспортов нового поколения была объявлена приоритетной⁶.

В целях реализации поставленной руководством страны указанной задачи Службой была проделана значительная работа: сформирована межведомственная рабочая группа, утверждена соответствующая концепция по созданию указанной системы, приняты необходимые нормативные правовые акты. Кроме того, заграничные паспорта нового поколения успешно прошли международное тестирование в Великобритании, Франции, Германии, Австрии, Швеции, США и во многих других странах.

Показателем проведенной работы по созданию государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения стала выдача в 2008 году миллионного заграничного паспорта нового поколения, изготовленного с использованием биометрических технологий.

⁶ См.: *Базилевский А. П.* Об опыте работ по введению в действие паспортно-визовых документов нового поколения и предположениях о сокращении перечня документов, предусмотренных международными договорами о безвизовых поездках граждан // Сборник информационно-справочных материалов по вопросам борьбы с незаконной миграцией. М., 2008. Вып. 7. С. 61.

¹ См.: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637.

² По состоянию на 3 апреля 2009 года в Россию в рамках указанной Программы прибыли 10 990 переселенцев.

³ Речь идет о вступивших в действие 15 января 2007 года федеральных законах «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

⁴ По данным ведомственной статистической отчетности ФМС России (форма 1-РД).

⁵ По данным независимых экспертов, уровень незаконной миграции снизился до 5 млн чел.

В свете развития международного сотрудничества, в том числе безвизовых поездок граждан, приобретает актуальность совершенствование российской договорно-правовой базы в области реадмиссии. В этих целях продолжается работа по продвижению переговорного процесса с иностранными государствами по реадмиссионной проблематике. Начало реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии, заключение аналогичных международных договоров с иными иностранными государствами предопределили необходимость реализации ФМС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти комплекса мер по правовому, организационному и ресурсному обеспечению приема, содержания и обустройства лиц, возвращаемых на основе соглашений о реадмиссии из иностранных государств в Российскую Федерацию, а также лиц, подлежащих возвращению из Российской Федерации в иностранные государства.

В то же время решение стратегических задач в сфере миграции невозможно без надлежащего кадрового обеспечения, так как успех реализации государственной миграционной политики напрямую пропорционален подготовке кадров и обратно пропорционален ее государственному обеспечению. Таким образом, одним из важнейших условий совершенствования деятельности системы ФМС России является создание эффективно действующей системы профессиональной подготовки кадров в сфере миграции. В связи с этим представляется весьма актуальным создание ведомственного высшего учебного заведения.

Как показывает практика, создание любого образовательного учреждения, особенно высшего, — трудоемкий

процесс. Поэтому целесообразно было бы создать федеральное государственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования на базе уже имеющихся ресурсов Федеральной миграционной службы, например на базе Учебно-методического центра «Болшево».

Данный Учебно-методический центр находится в ведении ФМС России¹ и предназначен для организации и проведения разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения федеральных государственных гражданских служащих, сотрудников органов внутренних дел и работников ФМС России, не сопровождающихся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации, а также для удовлетворения потребностей слушателей в получении знаний о новейших достижениях в области миграционной политики.

Создание государственного образовательного учреждения дополнительного образования позволит реализовать повышение квалификации и профессиональную переподготовку в системе ФМС России.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2003 года подчеркивается: «...российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. <...> несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»².

Таким образом, успех в реализации возложенных на Службу задач напрямую зависит от ее кадрового состава, профессиональной подготовки последнего.

¹ См.: Некоторые вопросы Федеральной миграционной службы : Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2004 г. № 493.

² Российская газета. 2003. 17 мая.