

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

Евгений Данилович Каткульский¹

¹ НАЧОУ ВПО «Современная гуманитарная академия», Москва, Российская Федерация
109029, г. Москва, ул. Нижегородская, д. 32, стр. 4

Доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации
E-mail: prepod@muh.ru

Поступила в редакцию: 20.03.2015

Одобрена: 27.04.2015

Аннотация. Актуальность выбранной темы обусловлена как многообразием и бессистемностью нормативно-правовой базы федерального и в первую очередь регионального уровня, которая регулирует различные стороны миграционной политики, так и отсутствием легально установленных понятий миграции, миграционного процесса и миграционной политики. Кроме того, в последнее время можно наблюдать рост мобильности трудовой силы в условиях глобализации, которая создает предпосылки для трудоустройства не только высококвалифицированных профессионалов в области финансов, страхования, банковского дела, коммуникаций, но и трудящихся-мигрантов, занятых в сфере сельского хозяйства, строительства, благоустройства территории, общественного питания, гостиничного сервиса. В настоящее время государство заинтересовано в привлечении иностранной рабочей силы для обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития национальных регионов, но опасается негативного влияния миграции на социально-экономические процессы в РФ.

Ключевые слова: Региональная миграционная политика, национальная безопасность, проблемы региональной миграционной политики России на современном этапе и на перспективу.

Для ссылки: Каткульский Е. Д. Особенности миграционной политики Российской Федерации в условиях глобализации конкурентной среды // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 50–59. DOI: 10.18184/207946652015.6.2.50.59

В основе эффективного миграционного управления должна находиться особая миграционная политика, направленная на превращение конкурентного потенциала региона в фактор его устойчивого развития, способного обеспечивать переход экономической системы на новый, более качественный уровень функционирования. Модернизация системы миграционного управления позволит улучшить регуляторную политику устойчивого развития регионов; определить направления оптимизации механизма распределения средств между государственными программами; оценить эффективность миграционного управления; инициировать принятие государственных программ развития отдельных регионов.

К сожалению, приходится констатировать, что в современных условиях мировой экономической нестабильности, Россия отстала от развитых стран Запада не только в техническом плане, точных науках, но и в теории и практике миграционной политики. С этих позиций исследование вопросов, связанных с миграционной политикой государства, становится первоочередной задачей, решение которой позволит улучшить конкурентные позиции регионов на национальном и международном уровнях.

Миграционная активность населения во многих мировых регионах, и тем более на постсоветском пространстве, за последние два года усилилась более чем значительно и тому имеются объективные причины, среди которых социальная и экономическая причина играют ведущую роль. Наряду с усилением миграционной активности проявились и такие негативные тенденции как структурные диспропорции в качестве и количестве трудовых ресурсов, отток знаний, усиление криминогенных явлений. Поэтому объективно актуален вопрос обеспечения региональной миграционной безопасности в системе национальной безопасности страны.

Такая категория, как миграционная безопасность, сравнительно недавно появилась в научной литературе. Теоретически обосновав необходимость сочтения и возможной корреляции понятий «миграция населения» и «безопасность», некоторые исследователи определяют объем понятия «миграционная безопасность» в широком и узком смыслах [3; 6].

Так, в широком смысле миграционная безопасность включает в себя следующие аспекты:

- 1) обеспечение защищенности мигрантов от различного рода угроз и опасностей;

- 2) необходимость руководствоваться интересами мигрантов при осуществлении миграционной политики;
- 3) неукоснительное соблюдение миграционного законодательства [9].

В узком смысле под миграционной безопасностью понимается обеспечение интересов принимающего государства при реализации миграционной политики (органами исполнительной региональной власти) посредством гарантирования неукоснительного соблюдения соответствующего законодательства. В данном случае также может использоваться понятие «миграционная безопасность государства (региона)» или «миграционная безопасность Российской Федерации» [15].

Таким образом, феномен миграционной безопасности, как на национальном, так и на региональном уровне, составляют три взаимодополняющих аспекта:

- 1) обеспечение защищенности мигрантов от различного рода угроз и опасностей;
- 2) обеспечение интересов принимающих государств при осуществлении миграционной политики;
- 3) неукоснительное соблюдение миграционного законодательства. В миграционных процессах, происходящих в России на современном этапе, присутствуют две полярные основные компоненты.

Первая компонента имеет позитивный характер и представляет собой важнейший источник компенсации естественной убыли населения России в трудоспособной возрастной группе. Потребности развития российской экономики (как в отраслевом, так и в региональном контексте), обеспечение которой национальными трудовыми ресурсами в настоящее время представляется нереальным, по крайней мере, в среднесрочной перспективе, диктуют необходимость привлечения иностранной рабочей силы нужного качества. Не последнюю роль играет также возможность активного использования и миграционного рычага во внешнеполитических и внешнеэкономических интересах российских регионов, прежде всего на пространстве СНГ.

Вторая – несет негативный потенциал, который при сочетании определенных условий может превратиться в источник серьезной угрозы националь-

ной безопасности государства. Речь идет о криминальных, социальных, этноконфессиональных, социокультурных последствиях въезда и пребывания в стране внешних мигрантов [4].

Миграция населения обрела ранг такого социального процесса, который оказывает ощутимое влияние на экономику, социальную среду и культуру во множестве мировых регионов, аналогичная тенденция наблюдается и в российских регионах. Миграционные процессы влекут за собой изменения в социальной и демографической структурах российского общества. Они оказывают существенное влияние на общественное разделение и величину оплаты труда, а также на уровень социальной напряженности в регионах с длительным и интенсивным притоком и, напротив, оттоком людей.

2013–2014 гг. был отмечен резким ростом общественного интереса к миграции и соответственно взрывным увеличением числа инициируемых правовых актов в этой сфере. «Пусковым механизмом», вызвавшим очередную волну интереса к миграции, стали «бирюлевские события», произошедшие в октябре 2013 года, а еще чуть раньше – предвыборная кампания на пост мэра Москвы. В 2014 году были внесены изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹, согласно которому с 2015 года отменяются квоты на иностранную рабочую силу, при этом трудоустройство мигрантов осуществляется на основании специального патента. Это создает новые трудности в области управления миграционной политикой на федеральном и региональном уровнях. За 2014 год численность населения России выросла примерно на 400 тыс. человек, 93% прироста обеспечила миграция (в том числе и за счет увеличения притока граждан Украины). Миграционный прирост за этот период составил около 245 тыс. человек, фактически не изменившись по отношению к аналогичному периоду 2012 г.²

Отметим, что с 2011 г. в миграционный прирост России попадают не только зарегистрированные по месту жительства (как было с 1995 г., когда этот вид регистрации заменил действующую систему постоянной прописки), но и по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев. Изменение методики отразилось на размере фиксируемых статистикой прибытий в России почти с самого начала 2011 г., а ближе к концу 2011 г. и, начиная с 2012 г., т.е. с определенным временным лагом, оно сказалось и на динамике выбытий из России: с этого периода выбытия

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции от 08.03.2015 N 56-ФЗ)

² Сведения о миграционной ситуации в России за 2011 – 2013 гг. // Федеральная миграционная служба [электронный ресурс] режим доступа <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/81106/> свободный

резко возросли, так как они стали регистрироваться «автоматически» – по истечении срока, например, 9 месяцев при регистрации по месту пребывания. В этом смысле 2013 и 2014 годы никак не изменили сложившуюся ранее общую картину миграции ни с точки зрения общей ее динамики, ни с позиции того, что теперь в фиксируемый статистикой миграционный прирост России попадает некоторая доля временной (трудовой) миграции.

За 2013–2014 гг. в среднем около 35% миграционного прироста России (т.е. чуть больше 100 тыс. человек) дали внешние мигранты, зарегистрированные в России по новому месту жительства.

Остальные – на разные сроки временной регистрации, что означает, что раньше (минимально в этот прирост включаются зарегистрированные на 9 месяцев) или позже (5 лет) они автоматически снимутся с миграционного учета. Кто-то из них затем возобновит свою регистрацию, иные – нет. Косвенно о значительной доле трудовой миграции в миграционном приросте можно также судить по страновому региональному вектору выбытий из России. В 2013 г. и в течение первых трех кварталов 2014 г. из всех (автоматически) выбывших в зарубежные страны, ранее зарегистрированных по месту пребывания, 32% направились в Узбекистан, еще по 10% – в Киргизию и Таджикистан, 8% – на Украину. Таким образом, реальный миграционный прирост России, который можно было бы рассматривать в традиционных координатах приращенности численности населения страны, существенно ниже, чем отчетный. Другое дело, что есть еще значительное количество мигрантов, которые не видны статистике и находятся в стране неопределенно долгое время [8]. Распределение нетто-миграции по срокам регистрации за 2013–2014 гг., как и многие другие показатели, пока не рассчитаны Росстатом.

Однако почти полное совпадение «базовых» цифр миграционного прироста и его структуры по видам миграционных потоков за 2013 г., а также с три квартала 2014 года в сравнении с аналогичным периодом соответственно 2012 и 2013 гг. позволяет предположить стабильность такого распределения [15]. Если в целом размеры нетто-миграции за 2014 год с регионами СНГ почти идентичны прошлогодним, то в обмене с отдельными странами наблюдаются определенные особенности, в частности, связанные с конъюнктурой притока мигрантов и беженцев с востока Украины в связи с происходящими там событиями. Но главные изменения коснулись обмена с Белоруссией, размеры

миграционного прироста населения из которой упали более чем в 3 раза. Причина – резкий рост выбытий при почти сохранившемся объеме прибытий в Россию.

Однако истинных объяснений у наблюдаемых «прыжков» обмена с Белоруссией нет. Двусторонние миграционные связи России с Белоруссией были специфическими и в 1990-е годы. Тогда только с ней, в отличие от всех других республик бывшего СССР, Россия имела ежегодно небольшую, но устойчивую нетто-убыль.

В 2000-е годы знак миграционного обмена сменился на положительный для России, но ряд факторов (особые основания для миграции в рамках Союзного государства, сохранение особого порядка «государственности» в республике вкупе с территориальной близостью к России и ее отдельным самым небогатым регионам европейской части страны) делают миграционный обмен с Белоруссией неустойчивым. Год от года в миграционном приросте России нарастает удельный вес среднеазиатского регионального направления, в котором, безусловно, первенствует Узбекистан.

Сегодня среднеазиатская составляющая достигает почти 42%, а Узбекистана – 22%, тогда как еще 5 лет назад эти цифры были 33 и 15% соответственно. Именно здесь, в Средней Азии, находится эпицентр роста населения на всем постсоветском пространстве. Среднегодовые темпы прироста населения в Таджикистане, Узбекистане и Туркмении на протяжении последней четверти века составляли до 3% и более³. В силу этого они же обладают самой молодой рабочей силой на постсоветском пространстве, формирующей выходящие молодые миграционные потоки.

Миграционная активность в любой стране всегда концентрируется в молодых возрастах, в этом проявляется селективная функция миграции. В прибывающих в Россию миграционных потоках она усиливается благодаря отмеченной выше молодой страновой возрастной структуре населения Средней Азии, являющейся сейчас основным миграционным донором России [10].

Для Российской Федерации важной особенностью состояния миграции является резкое изменение направления внутренних миграционных потоков, которые сложили определенный рисунок человеческих течений, и которые привели к концентрации населения в южных областях и столичных регионах страны. Дело оказалось не только в том, что российские регионы оказались не готовы своевре-

³ Сведения о миграционной ситуации в России за 2011–2013 гг. // Федеральная миграционная служба [электронный ресурс] режим доступа <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/81106/> свободный

но разобраться с проблемами адаптации прибывающих потоков людей, часто совершенно иной культуры, мало приспособленных к сосуществованию с коренным населением, но и трудовая миграция стала оказывать давление на рабочие места, на условия труда местной рабочей силы [5; 19].

Масштабы временной трудовой миграции в России и ее ключевых регионах по-прежнему значительны и по-прежнему трудно оцениваемы. Как и раньше, эти трудности связаны с двумя составляющими: не вполне понятными размерами миграционных потоков, направляемых в страну, неопределенно большими объемами неформальной экономики и неформальной занятости в России.

Рассмотрение динамики прибытия иностранных граждан в РФ в 2012–2014 гг. и динамики числа выданных разрешений на работу иностранным работникам в 2012–2014 гг. показывает, что за 12 месяцев наблюдается тенденция увеличения числа иностранных граждан на территории российских регионов.

При этом число выданных разрешений на работу снижается, так за 2013 г. число выданных разрешений на работу сократилось на 4,93%, несколько выше этот показатель в 2014 году. В настоящее время действует несколько каналов привлечения иностранных работников в Россию:

- по разрешению на работу (у юридических лиц) – для мигрантов из любых стран в рамках ежегодно принимаемой квоты на привлечение иностранных работников и вне квоты – представителям отдельных профессий по ежегодно утверждаемому списку;
- по разрешению на работу высококвалифицированным специалистам (ВКС);
- по патенту (для занятости у физических лиц) – для мигрантов из стран СНГ;
- без разрешительных документов – для мигрантов из стран, входящих в Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС (Казахстан) и Союзного государства Белоруссия.

Разрешения на работу. За последние два года потребность в иностранной рабочей силе, к формированию которой все годы с начала вычисления этого параметра остается множество вопросов, и которая тем не менее является отправной точкой в определении размеров квот, составила порядка 1,7–1,8 млн. человек. В целом столько же закладывалось в правительственные документы в 2011 и 2012 гг. (в суммарном исчислении для визовых и безвизовых иностранных работников). С экономической точки зрения это постоянство означает, как минимум, отсутствие привязки к любым макроэкономическим параметрам развития страны, а также слабую эластичность инструмента. Описанное

выше ужесточение миграционной политики, происходившее в 2013 г., способствовало семипроцентному сокращению заявленной потребности в иностранных работниках на 2014 г. Наиболее заметной является линия на ежегодное снижение в выдаче разрешений на работу для неквалифицированных работников. Это может означать либо существенное повышение производительности труда и уход экономики от массового использования неквалифицированного труда, либо завышенные показатели по использованию такого труда ранее, либо возникшую востребованность такого труда у россиян.

На основании потребности в иностранной рабочей силе выдаются квоты для получения разрешений на работу мигрантам из безвизового пространства стран СНГ и приглашений на въезд для мигрантов из визовых стран. В 2013 г. они составили 1 335 458 и 410 126 шт. соответственно, в 2014 году показатели были несколько ниже (не более чем на 1–1,5%), на 2015 год квоты не формировались в связи с изменениями нормативно-законодательного регулирования. С самого начала введения (с 2007 г.) механизм квот вызывает много критики, тем не менее, лоббируемый Минтрудом, он остается главным действующим игроком на поле работы иностранцев у юридических лиц.

В отдельные годы квоты по многу раз выбирались уже к апрелю-маю и затем проходили многоступенчатую процедуру увеличения. Однако с введением патентов такая необходимость стала существенно меньшей. Законопослушные мигранты стали избегать ситуации, при которой им невозможно получить разрешение на работу из-за исчерпанности квоты (и соответственно невозможно легализовать свою трудовую деятельность), покупая патент – лицензию на работу в частных домохозяйствах (няни, домработники, дворники, садовники и т.п. – всего представители 37 профессий).

Сравнительный анализ данных за последние годы показывает сложившийся тренд на перераспределение значимости каналов трудовой миграции. В 2014 г. число получивших разрешение на работу ощутимо снизилось – на 10 п.п. по отношению к 2013 г., – и численность мигрантов, работающих по патенту, впервые превысила число работающих по разрешениям на работу. Патент же – как способ одновременно легализоваться и избежать коррупционноремкого механизма получения разрешения на работу – используется все активнее. При этом, по данным социологического опроса, проведенного в 2011 г. Левада-Центром для НИУ ВШЭ, 61,5% мигрантов с патентами не имеют никакого опыта работы у физических лиц [15].

Категория «высококвалифицированных специалистов» стала выделяться с июля 2010 г., до этого

существовала только категория «квалифицированных специалистов». Стоимость патента составляет 1000 руб. Ежемесячное или ежеквартальное внесение 1000 руб. на счет налоговой службы продлевает действие патента, подтверждением годности патента является квитанция об оплате, подтверждения трудовой деятельности с работодателем – физическим лицом не требуется. Последнее, возможно, является важным привлекательным моментом для мигрантов из безвизовых стран СНГ. Ведь в случае, если они в первый раз трудоустраиваются у юридических лиц, то для получения разрешения на работу они обязаны предоставить контракт с работодателем (при этом сделать все это необходимо в срок до 90 дней с момента въезда на территорию России).

Еще более привлекательным в получении патента взамен разрешения на работу является ненужность общения с миграционной и прочими службами, возможность избежать коррупционных плат и схем. Получила распространение в последние годы схема, при которой, выдавая себя за реальных работодателей, фирмы-посредники участвуют в заявочной кампании для формирования квот на следующий год, а впоследствии перепродают выделенные квоты тем, кто действительно нуждается в работниках, получая за каждое разрешение на работу до 25 тыс. руб.

По статистике 2013 г., 47% патентов было куплено гражданами Узбекистана, 22% – Таджикистана, около 9% – Киргизии, по 5% пришлось на граждан Азербайджана и Украины, 4% – на граждан Молдавии. Расчетное среднемесячное число работающих по патентам в 2013 г. составило 355,2 тыс. человек, треть из них сконцентрирована в Московской области⁴.

В каждом из всех остальных регионов, включая Москву, аккумулируется не более 5% работающих по патентам. Санкт-Петербург, даже совместно с Ленинградской областью, по этому показателю не входит в первую десятку регионов. Работавших по патентам много в Тульской, Новосибирской, Ростовской, Иркутской областях, в Татарстане, Красноярском и Краснодарском краях. За исключением Тульской области, столицы всех перечисленных регионов являются крупнейшими российскими городами и имеют широкие рынки труда и относительно высокий платежеспособный спрос. В этом смысле региональное распределение раз-

решений на работу – как инструмента, ориентированного в большей степени на крупный бизнес, – показывает крен в пользу промышленных регионов: кроме столиц и регионов, возглавляемых ими, а также Краснодарского края («Олимпстрой»), высоким удельным весом разрешений на работу (от общероссийского показателя) отличаются такие регионы, как ХМАО, ЯНАО, Свердловская и Калужская области, Приморский край [12].

Вне квоты по так называемому списку профессий Министерства труда и социальной защиты в качестве квалифицированных специалистов в 2014 г. в Россию прибыло около 113 тыс. человек (за 11 месяцев 2014 г.). Сам список насчитывал 59 профессий (должностей), он расширился на 18 позиций по отношению к 2013 г. Он создан, по сути, для представителей трех групп: театрально-художественных работников (21 позиция в списке), управленцев (директоры департаментов, заводов, представительств и т.п. – всего 20), инженерно-технических кадров (18). С усиленным привлечением последних, по-видимому, связан резкий рост числа иностранцев, задействованных по этому каналу миграции (в 2,5 раза по отношению к 2013 г.)⁵.

Многочисленные попытки сформулировать государственную концепцию миграционной политики России и ее регионов свелись в конечном счете к тому, что 18 июля 2012 года Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в качестве официальной стратегии государственной политики в миграционной сфере⁶.

Она представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, определяют цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Утвержденная программа разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации. Разработка настоящей Концепции осуществлена

⁴ Сведения о миграционной ситуации в России за 2011–2013 гг. // Федеральная миграционная служба [электронный ресурс] режим доступа <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/81106/> свободный

⁵ Там же.

⁶ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утверждена Президентом России 13.06.2012)

с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

При реализации различного рода политик на государственном или региональном уровне оптимально использовать программный или программно-целевой подход [1]. В этом смысле показателен опыт Польши. В этой стране используется программный принцип в управлении развитием национальных регионов. В частности, долгосрочный план развития Польши, который был реализован относительно недавно (в 2004–2006 годах), на базе пяти отраслевых оперативных Программ, а также комплексной региональной оперативной программы. Это позволило наиболее эффективным образом разрешить многие внутренние противоречия развития, а также создать потенциал для решения проблематики внутренней и внешней миграции в польских регионах [2].

Миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии регионов Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения.

Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8–145,6 млн. человек⁷.

Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится

одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития [18]. Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации, в том числе и на уровне ее регионов, должна быть модернизирована [1; 17].

Основной целью как государственной, так и региональной миграционной политики является содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов. В сфере экономической миграции необходимо обеспечить постоянную иммиграцию, эффективное регулирование временных трудовых перемещений и борьбу с нелегальной миграцией [7].

В настоящее время принимаются активные действия по упорядочению миграционных процессов, стабилизации миграционной ситуации. Ведется соответствующая законопроектная работа, осуществлено реформирование Федеральной миграционной службы Российской Федерации и ее региональных подразделений. Несмотря на принимаемые меры, четко выраженная государственная миграционная политика до настоящего времени отсутствует. Вместе с тем еще существуют правовые проблемы реализации миграционной политики. Одна из них – это не совсем полная разработанность законодательства в области миграционного режима в Российской Федерации. Нормативно-правовая база, регулирующая миграционные процессы на сегодняшний день, представляет собой разрозненные нормативно-правовые документы.

Отсутствуют четкие разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области регулирования миграционных процессов.

⁷ Население. Демография // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

До недавнего времени по причине отсутствия механизмов, регулирующих пограничный режим на федеральном уровне, местные органы власти приграничных районов со своей стороны предпринимали самостоятельные действия по усилению пограничного режима на государственной границе и борьбе с нелегальной миграцией путем принятия соответствующих законодательных актов.

Упорядочиваются проблемы взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти по вопросам противодействия нелегальной миграции. Реализация правовой миграционной политики невозможна вне административной политики государства. Административная реформа в правовом аспекте – это изменение российского административного законодательства и как следствие – самого административного права, системы административно-правового регулирования.

Как одна из важнейших составляющих административно-правовой политики, административно-правовая миграционная политика государства также находится в стадии реформирования. Поскольку эта политика проводится с помощью правовых средств, то крайне важно всячески совершенствовать эти средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования. Это касается, прежде всего, законов, указов и правительственных постановлений, других нормативных актов (в том числе регионального значения), механизма правового регулирования, правоприменительной деятельности, судебной практики, прав и обязанностей граждан, юридической ответственности, правовой культуры – всех элементов, составных частей и институтов, образующих российскую правовую систему [11].

Важной составляющей административно-правовой миграционной политики является ее информационное обеспечение, в котором значительную роль играют информационные ресурсы органов государственной власти и средства массовой информации. Информационные щиты, плакаты и другие информационные источники органов государственной власти призваны информировать граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства об изменениях в отечественном законодательстве [16]. Однако в пунктах пропуска через русско-украинскую границу, где размещение этих информационных источников наиболее актуально, информация об изменениях в режиме пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства надлежащим образом не представлена.

СМИ отводится функция информирования населения о ходе реализации административно-правовой миграционной политики, об изменениях правового статуса граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, формирования объективного общественного мнения о деятельности госу-

дарственных органов в указанном направлении, устойчивой законопослушной мотивации населения в сфере миграции. Однако руководители органов внутренних дел и федеральной миграционной службы еще не проявляют должной активности в работе по взаимодействию со средствами массовой информации, слабо используют их возможности проведения в жизнь административно-правовой миграционной политики государства.

На сегодняшний день СМИ недостаточно освещают ход реализации нового миграционного законодательства, ограничиваясь обсуждением вопросов общих миграции [13]. Продолжается активная законопроектная работа по проблеме совершенствования управления миграционными процессами. В связи с этим назрел вопрос о сведении воедино, то есть кодификации, десятков миграционных законов и более сотни иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения. Актуальность кодификации отечественного миграционного законодательства обсуждается в научных кругах и на правительственном уровне.

В последнее время существенно повысилась роль административно-правового противодействия правонарушениям в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Россия сегодня нуждается не просто в миграционной политике, а в четко сформулированной административно-правовой миграционной политике, охватывающей всю административно-правовую систему регулирования миграционных процессов [14]. Административно-правовая миграционная политика подразумевает основанное на системном подходе обеспечение слаженного действия правотворческих и правоприменительных органов, выработку доктрины демографического развития, подготовку кадров юристов высшей квалификации для работы с мигрантами, а также активную информационную составляющую. Научно выверенная, жизненная административно-правовая миграционная политика должна обладать не только тактикой, но и стратегией, то есть осуществлять стратегические цели и тактические задачи. Основным средством реализации административной миграционной политики на уровне органов исполнительной власти, в частности, органов миграционной службы и органов внутренних дел, является административная деятельность как самостоятельная составная часть правоохранительной деятельности [14; 20].

Таким образом, подводя итоги данной статьи необходимо отметить, что миграционная безопасность национального и, в первую очередь, регионального уровня – это не только социально-экономическое явление, требующее постоянного междисциплинарного изучения, это и деятельность органов

власти по обеспечению миграционного порядка от федерального к региональному, областному и городскому уровням и в обратном порядке.

Решение стратегических и тактических задач обеспечения миграционной безопасности в стране означает, в том числе, и рост уровня национальной безопасности. Поэтому совершенствование национального законодательства и одновременной оптимизации региональных нормативно-законодательных актов с целью достижения аутентичности регулирования миграционных вопросов, международная работа в области оптимизации миграционных потоков есть одно из главных направлений в реализуемой в настоящее время стратегии национальной безопасности.

Список литературы

1. *Березуцкая Е.С.* О применении программно-целевого метода для решения проблем регулирования внешней трудовой миграции на региональном уровне // Теория и практика общественного развития. 2011. № 8. С. 85–86.
2. *Бэрд В.* Мировое население. М.: Книжный клуб «Книговек», 2014. 192 с.
3. *Галушкин А.А.* К вопросу о развитии регионального законодательства в сфере миграции: организационно-правовой аспект // Образование и право. 2013. № 1 (41). С. 128–135.
4. *Дудин М.Н.* Региональная миграционная политика в системе национальной и экономической безопасности России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 44. С. 2–13.
5. *Дудин М.Н., Лясников Н.В.* Исследование особенностей инновационных трансформаций региональных социально-экономических систем // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 38 (365). С. 2–9.
6. *Жвирблис Ю.А.* Международная миграция рабочей силы и экономический кризис: региональный аспект // Проблемы современной экономики. 2010. № 4. С. 265–269.
7. *Зарипов З.С., Марков А.Ю.* Влияние миграционных процессов на национальную безопасность Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. 2011. № 2. С. 59–61.
8. *Карачурина Л.Б.* Внутрироссийские миграции: региональный анализ // Региональные исследования. 2004. № 2. С. 17–24.
9. *Костылева Л.В.* Неравенство населения России: тенденции, факторы, регулирование. М.: ИСЭРТ РАН, 2011. 200 с.
10. *Нестеров А.А.* Обзор факторов, определяющих межрегиональную и региональную миграцию в Российской Федерации // Российское предпринимательство. 2011. № 5. Вып. 2 (184). С. 182–188.
11. *Никитенко И.В.* Миграционная безопасность Дальневосточного федерального округа России: политико-правовой и криминологический аспекты: моногр. Хабаровск, 2010. С. 21, 22.
12. *Пономарева А.И.* Влияние миграции на региональный рынок труда // Труд и социальные отношения. 2013. № 9. С. 60–71.
13. Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (выпуск 35). М.: Институт Гайдара, 2014. 540 с.
14. *Рыбаковский О.Л., Мартыненко С.В.* Региональные аспекты анализа миграции населения // Народонаселение. 2011. № 4 (54). С. 47–54.
15. *Самойлюк Н.В.* Незаконная миграция и национальная безопасность // Ойкумена. 2013. № 3. С. 43–51.
16. *Салатова А.А.* Миграция в регион: региональные проявления глобальных трендов // Регионология. 2014. № 2 (87). С. 134–144.
17. *Топчий Л.* Социальное обслуживание населения: ценности, теория, практика. М.: РГСУ, 2012. 322 с.
18. *Трубина А.М.* Методика экономической эффективности сельско-городской миграции // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 4. С. 1.
19. *Хавинсон М.Ю., Кулаков М.П., Мищук С.Н.* Прогнозирование динамики внешней трудовой миграции на региональном уровне // Проблемы прогнозирования. 2013. № 2. С. 99–111.
20. *Baranenko S.P., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Busygin K.D.* Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises // American Journal of Applied Sciences. 2013. Vol. 11, No. 2. P. 189–194.

FEATURES OF THE MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN A GLOBALIZED COMPETITIVE ENVIRONMENT

Eugene D. Katulsky

Abstract

Importance Relevance of the chosen subject is caused as variety and unsystematic character of standard and legal base federal and first of all the regional level which regulates various parties of migration policy, and absence of legally established concepts of migration, migratory process and migration policy. Besides, recently it is possible to observe growth of mobility of labor force in the conditions of globalization which creates prerequisites for employment not only highly skilled professionals in the field of finance, insurance, banking, communications, but also the migrant workers occupied in the sphere of agriculture, construction, improvement of the territory, public catering, hotel service. Now the state is interested in attraction of foreign labor for ensuring the sustainable and balanced social and economic development of national regions, but is afraid of negative influence of migration on social and economic processes in the Russian Federation.

Keywords: *Regional migration policy, national security, issues of regional migration policy in Russia today and in the future.*

Correspondence: *Katulsky Eugene D., Modern University for the Humanities (3, Kozhevnickeskaya street, Moscow, 115114), Russian Federation, prepod@muh.ru*

Reference: *Katulsky Eugene D. Features of the migration policy of the Russian Federation in a globalized competitive environment. M.I.R. (Modernization. Innovation. Reseches), 2015, no. 2 (22), pp. 50–59. DOI: 10.18184/207946652015.6.2.50.59*

References

1. Berezuckaja E.S. O primeneni programno-celevogo metoda dlja reshenija problem regulirovaniya vneshnej trudovoj migracii na regional'nom urovne [About application of a program and target method for the solution of problems of regulation of external labor migration at the regional level]. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitiya = Theory and practice of social development*, 2011, no. 8, pp. 85–86 (In Russ.).
2. Galushkin A.A. K voprosu o razvitii regional'nogo zakonodatel'stva v sfere migracii: organizacionno-pravovoj aspect [To a question of development of the regional legislation in the sphere of migration: organizational and legal aspect]. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*, 2013, no. 1 (41), pp. 128–135 (In Russ.).
3. Bjerd V. Mirovoe naselenie [The world population]. M.: Knizhnyj klub «Knigovok», 2014. 192 p. (In Russ.).
4. Dudin M.N. Regional'naja migracionnaja politika v sisteme nacional'noj i jekonomicheskoj bezopasnosti Rossii [Regional migration policy in the national and economic security of Russia]. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika = Regional economy: theory and practice*, 2014, no. 44, pp. 2–13 (In Russ.).
5. Dudin M.N., Ljasnikov N.V. Issledovanie osobennostej innovacionnyh transformacij regional'nyh social'no-jekonomicheskij sistem [Investigation of the features of innovative transformation of the regional socio-economic systems]. *Regional'naja jekonomika: teorija i praktika = Regional economy: theory and practice*. M.: Publishing House «Finance and Credit», 2014, no. 38 (365), pp. 2–9 (In Russ.).
6. Zhvirblis Ju.A. Mezhdunarodnaja migracija rabochej sily i jekonomicheskij krizis: regional'nyj aspect [International migration of labor and economic crisis: regional aspect]. *Problemy sovremennoj jekonomiki = Problems of modern economy*, 2010, no. 4, pp. 265–269 (In Russ.).
7. Zaripov S.S., Markov A. Vlijanie migracionnyh processov na nacional'nuju bezopasnost' Rossijskoj Federacii [The Influence of migration processes on the national security of the Russian Federation]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Person: crime and punishment*, 2011, no. 2 (In Russ.).
8. Kostyleva L.V. Neravenstvo naselenija Rossii: tendencii, faktory, regulirovanie [Inequality of Russia's population trends, factors regulating]. M.: ISJeRT RAN, 2011. 200 p. (In Russ.).
9. Karachurina L.B. Vnutrirossijskie migracii: regional'nyj analiz [Russian domestic migration: a regional analysis]. *Regional'nye issledovanija = Regional researches*, 2004, no. 2, pp. 17–24 (In Russ.).

10. Nesterov A.A. Obzor faktorov, opredelajushih mezhregional'nuju i regional'nuju migraciju v Rossijskoj Federacii. *Rossijskoe predpri-nimatel'stvo = Russian business*, 2011, no. 5, Vyp. 2 (184), pp. 182–188 (In Russ.).
11. Nikitenko I.V. Migracionnaja bezopasnost' Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga Rossii: politiko-pravovoj i kriminologicheskij aspekt: Monogr. [Migratory security of the far Eastern Federal districts of Russia: political, legal and criminological aspects of the Monograph]. Khabarovsk, 2010 (In Russ.).
12. Ponomareva A.I. Vlijanie migracii na regional'nyj rynek truda [The impact of migration on the regional labor market]. *Trud i social'nye otnoshenija = Labour and Social Affairs*, 2013, no. 9, pp. 60–71 (In Russ.).
13. Rossijskaja jekonomika v 2013 godu. Tendencii i perspektivy (vypusk 35) [The Russian economy in 2013. Tendencies and prospects (release 35)]. M.: Institut Gajdara, 2014. 540 p. (In Russ.).
14. Rybakovskij O.L., Martynenko S.V. Regional'nye aspekty analiza migracii naselenija [Regional aspects of the analysis of migration]. *Narodonaselenie = Population*, 2011, no. 4 (54), pp. 47–54 (In Russ.).
15. Samojljuk N.V. Nezakonnaja migracija i nacional'naja bezopasnost' [Illegal migration and national security]. *Ojkumena = Oykumena*, 2013, no. 3, pp. 43–51 (In Russ.).
16. Salatova A.A. Migracija v region: regional'nye pojavlenija global'nyh trendov [Migration to the region: regional manifestations of global trends]. *Regionologija = Regionology*, 2014, no. 2 (87), pp. 134–144 (In Russ.).
17. Topchij L. Social'noe obsluzhivanie naselenija: cennosti, teorija, praktika [Social services are: values, theory and practice]. M.: RGSU, 2012. 322 p. (In Russ.).
18. Trubina A.M. Metodika jekonomicheskoj jeffektivnosti sel'sko-gorodskoj migracii [Methodology of economic efficiency of rural-urban migration]. *Sovremennye issledovanija social'nyh problem = Modern researches of social problems*, 2012, no. 4, pp. 1 (In Russ.).
19. Havinson M.Ju., Kulakov M.P., Mishhuk S.N. Prognozirovanie dinamiki vneshnej trudovoj migracii na regional'nom urovne [Predicting the dynamics of labor migration at the regional level]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2013, no. 2, pp. 99–111 (In Russ.).
20. Baranenko S.P., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Busygin K.D. Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises. *American Journal of Applied Sciences*, 2013, Vol. 11, no. 2, pp. 189–194.

