

Поиск компромисса в российской миграционной политике в сфере регулирования иностранной рабочей силы¹

Васильева Александра Владимировна

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Центр экономической безопасности, Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург, РФ.

E-mail: vasileva.av@uiec.ru

SPIN-код РИНЦ: [7499-6169](#)

ORCID ID: [0000-0002-6319-8208](#)

Козлова Ольга Анатольевна

Доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра исследований социоэкономической динамики, Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург, РФ.

E-mail: kozlova.oa@uiec.ru

SPIN-код РИНЦ: [8102-7666](#)

ORCID ID: [0000-0002-0448-3519](#)

Аннотация

Статья посвящена поиску эффективных форм регулирования международной трудовой иммиграции в России, что обусловлено рядом объективных причин: старением и снижением численности населения в трудоспособных возрастах; сохранением трудозатратного типа экономики. Разработан теоретический подход к формированию миграционной политики компромиссов в сфере регулирования иностранной рабочей силы на основе концепции мобильного перехода, теории миграционных сетей, теории сегментированного (двойного) рынка труда, гипотезы клиент-ориентированной политики, включающей понятие миграционной политики компромиссов, которая направлена на разрешение противоречий между ее субъектами; определение механизма формирования миграционной политики компромиссов на основе конвенционального процесса с участием представителей интересов всех ее субъектов; обоснование задач и критериев результативности с разбивкой по уровням реализации; требования к концептуальной идеологии миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы для достижения на ее основе компромисса. Анализ концептуальной идеологии российской миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы позволил сделать вывод о ее противоречивом и непоследовательном характере: за попытками либерализации в 2012 г. вновь последовали шаги по ужесточению в 2018 г. Обосновано, что ограничение доступа иностранной рабочей силы на национальный рынок труда, в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, будет провоцировать рост нелегальной занятости, что не позволит достичь компромисса в российской миграционной политике в сфере регулирования иностранной рабочей силы.

Ключевые слова

Миграционная политика, трудовая миграция, международная миграция, иностранная рабочая сила, рынок труда, конфликт интересов, компромисс.

Search for Compromise in Russian Migration Policy in Foreign Labor Regulation²

Aleksandra V. Vasilyeva

PhD, Senior Research Fellow, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: vasileva.av@uiec.ru

ORCID ID: [0000-0002-6319-8208](#)

Olga A. Kozlova

DSc (Economics), Professor, Head of Center for Researching Socio-Economic Dynamics, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: kozlova.oa@uiec.ru

ORCID ID: [0000-0002-0448-3519](#)

Abstract

The paper researches objective reasons for an effective way to regulate international labor immigration in Russia, which is defined by aging and reducing the population in able-bodied ages; preservation of the labor-intensive type of economy. A theoretical approach to the formation of a compromises in migration policy in foreign labor regulation was developed on the basis of the mobile transition concept, the migration networks theory, the dual labor market theory, the hypothesis of a "client-oriented" policy, containing the definition of "compromises migration policy" concept aimed at resolving contradictions between its subjects; a mechanism for forming the compromises migration policy based on a conventional process with the participation of representatives of the interests of all its subjects; justification of tasks and performance criteria by levels of implementation; requirements for the conceptual ideology of migration policy in foreign labor regulation to achieve a compromise on its basis.

¹ Статья выполнена в соответствии с планом НИР ФГБУН Институт экономики УрО РАН.

² The article has been prepared in accordance with the plan of Institute of Economics of the Ural Branch of RAS.

As a result, the Russian migration policy in foreign labor regulation can be defined as “contradictory and inconsistent”: attempts to liberalize it in 2012 were then followed by steps to tighten it in 2018. Access restrictions of foreign labor to the national labor market in accordance with State Migration Policy Concept of the Russian Federation for 2019–2025 will provoke an increase in illegal employment, which will not accomplish a compromise of the Russian migration policy in foreign labor regulation.

Keywords

Migration policy, labor migration, international migration, foreign labor, labor market, interest conflict, compromise.

Введение

В XXI столетии Россия стала крупным реципиентом иностранных трудовых мигрантов, 95–96% которых — это граждане стран СНГ. Единновременно в России в течение года пребывает около 3,8–4,2 млн мигрантов, указавших при въезде цель «работа по найму» (еще около 0,5 млн работает, въезжая с частными или туристическими целями) [Хасанова 2019, 50].

На основе анализа современных научных работ [Ульмасов 2019; Матренин, Сулейманова 2019; Шилов и др. 2018] в качестве объективных причин потребности России в притоке иностранной рабочей силы были выделены: 1) старение и снижение численности населения в трудоспособных возрастах; 2) сохранение с советских времен трудозатратного типа экономики.

В то же время миграция является источником угроз и возможностей для социально-экономического развития принимающего региона, соотношение которых будет зависеть главным образом от эффективности миграционной политики. Однако в российских работах о миграционной политике [Деловарова, Мищук 2018; Филькина 2018; Васильева, Васильева 2022; Кандаурова, Мусин 2018; Васильева 2014; Корчагина и др. 2021] до сих пор преобладает дихотомический подход — оценки возможных последствий миграции базируются на вопросе: «Миграция — угроза или благо для России?».

В условиях стихийно развивающейся трудовой миграции самый острый вопрос формулируется следующим образом: в какой степени государственная политика может быть эффективной в ее регулировании [Васильева 2016; Васильева 2015]?

Обзор литературы

Разработка подходов к управлению иммиграцией представляет особую важность для России, которая в течение всех лет постсоветского развития находится в поиске адекватной концепции государственной миграционной политики. В условиях отсутствия единых подходов к пониманию сути миграционной политики как среди экспертов, так и политических деятелей была проведена классификация трактовок понятия «миграционная политика» через совокупность ее элементов (Таблица 1). Из рассмотренных трактовок нам наиболее близки те, которые, помимо мер, в качестве элементов миграционной политики выделяют идеологию и цели, во имя которых она осуществляется, и лежащие в ее основе принципы.

Таблица 1. Классификация определений понятия «миграционная политика»³

Автор	Определение	Элементы
В.В. Бобылев	Определенные меры со стороны государства и иных организаций по регулированию уровня миграции [Бобылев 2009, 61].	система мер
Б.С. Хорев	Система условий, способов и мер управления миграционной подвижностью; политика народнохозяйственного регулирования [Хорев, Смидович 1981, 137].	
L. Bjerre, M. Helbling, F. Römer, M. Zobel	Заявления правительства о том, что оно намерено предпринимать (включая законы, постановления и распоряжения) в отношении отбора, приема, расселения и депортации иностранных граждан, проживающих в стране [Bjerre et al. 2015].	
Н.М. Жданов	Совокупность политических и идеологических установок, система законодательных и подзаконных актов, регулирующих правовые, организационные и экономические вопросы перемещения людей как в пределах страны, так и с пересечением ее границ [Жданов 2007].	1) система мер; 2) идеология.
Т.М. Регент	Научно обоснованная идеология действий государственных органов власти, исходящая из понимания миграции как сложного социально-экономического процесса и концептуально объединяющая механизмы регулирования миграционных процессов [Регент 2018, 18].	
В.М. Моисеенко	Целенаправленное воздействие на миграцию путем ее стимулирования или ограничения; выделяет в ней стимулирующие и ограничительные меры [Моисеенко 1985, 101].	1) система мер; 2) цели.
Л.А. Кононов	Деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей [Кононов 2010, 48].	
А.С. Чесноков	Система реализуемых органами государственной власти юридически оформленных политических мер, направленных на достижение основных целей в сфере управления иммиграционными процессами на общенациональном уровне ⁴ .	
Ю.Ю. Бабурина	Совокупность политических и идеологических установок, система законодательных и подзаконных актов, направленная на решение проблем, связанных с пересечением внутренних и внешних границ, на создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также соотношением их прав с правами коренного населения [Бабурина 2009, 149].	1) система мер; 2) идеология; 3) цели.
Т.А. Прудникова, С.А. Егорова, С.А. Акимова	Основанная на принципах конституционного строя система объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами ⁵ .	
Л.Л. Рыбаковский	Система общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагает достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества [Рыбаковский 1987, 59].	1) система мер; 2) идеология; 3) цели; 4) принципы.

³ Составлено авторами.

⁴ Чесноков А.С. Специфика политического регулирования иммиграционных процессов в современном мире: автореф. дис... д-ра полит. наук. Екатеринбург, 2010. С. 20.

⁵ Прудникова Т.А., Егорова С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2013. С. 10.

С учетом того, что идеология российской миграционной политики должна определяться не субъективным отношением власти к иммиграции, а причинно-следственным комплексом, описывающим данный процесс, были проанализированы экономические, структурно-исторические, социологические и географические миграционные теории.

Теория сегментированного (двойного) рынка труда [Piore 1979; Portes 1995] определенным образом обосновывает постоянный и устойчивый спрос России на труд иммигрантов, обусловленный следующими факторами: 1) структурной инфляцией; 2) иерархическими ограничениями к мотивации; 3) экономическим дуализмом; 4) демографией трудовых ресурсов. При этом увеличение масштаба миграции, согласно теории мобильного перехода [Zelinsky 1971; Skeldon 1997; Martin, Taylor 1996], имеет временный характер.

В свою очередь, одним из наиболее адекватных объяснений снижения способности государства контролировать процессы иммиграции является теория клиент-ориентированной политики [Freeman 2002], согласно которой издержки, накладываемые иммиграцией на принимающее общество, расплывлены, в то время как выгоды сосредоточены. Кроме того, согласно теории миграционных сетей [Palloni et al. 2001], развитие институтов саморегуляции миграции объективно сужает возможности государственного управления трудовой миграцией в России.

Сравнение последствий либеральной и консервативной миграционной политики для России в рамках отобранных теорий (Таблица 2) позволило сделать вывод о несостоятельности обоих подходов для регулирования международной иммиграции в России. В условиях, когда иммиграция рабочей силы является структурным элементом экономики, пропагандируемые в рамках консервативной парадигмы запретительные меры, нацеленные на приостановку или хотя бы на значительное снижение притока мигрантов, становятся, очевидно, безуспешными. В сложившихся условиях жесткое ограничение иммиграции или чрезмерное усложнение правил въезда, пребывания и трудоустройства может привести к росту незаконной миграции в среднесрочной перспективе и существенному дефициту кадров в более отдаленной перспективе. В свою очередь, либеральная политика, облегчающая въезд и трудоустройство иммигрантов, позволит устранить дефицит низкоквалифицированных кадров, ущемляя при этом интересы местной рабочей силы на рынке труда.

Таблица 2. Сравнение последствий либеральной и консервативной миграционной политики для России⁶

Основные положения миграционных теорий	Миграционная политика в рамках основных идеологических концепций	
	Либеральная [Hollifield 1992; Ruggie 1982]: обеспечение максимальной легализации иностранной рабочей силы	Консервативная [Waltz 1959; Zolberg 2006; Rudolph 2006; Weiner 1995]: жесткое ограничение или отбор иностранной рабочей силы
<u>Теория сегментированного (двойного) рынка труда</u> : для современных индустриальных государств характерен постоянный и устойчивый спрос на труд иммигрантов.	Привлечение и использование иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями экономики.	Рост незаконной миграции
<u>Теория миграционных сетей</u> : межличностные связи мигрантов, бывших мигрантов и немигрантов саморегулируют миграционные потоки.		Существенный дефицит кадров в будущем
<u>Концепция мобильного перехода</u> : увеличение масштаба миграции, которое обычно проходят страны по ходу их экономического развития, носит временный характер.		
<u>Теория клиент-ориентированной политики</u> : бенефициарами либеральной иммиграционной политики выступают работодатели и этнические группы, а ее бремя несет население.	Расширенная иммиграция провоцирует конфликт интересов.	—

Таким образом, можно выявить следующее противоречие, возникающее в процессе регулирования внешней трудовой миграции в России: с одной стороны, миграция нужна, неизбежна и плохо управляема, а, с другой стороны, расширенная иммиграция провоцирует конфликт интересов. Выявленное противоречие ставит субъектов отношений, возникающих в процессе регулирования внешней трудовой миграции, перед необходимостью его преодоления путем поиска компромисса, что актуализирует тему исследования.

Теоретический подход к формированию миграционной политики компромиссов в сфере регулирования иностранной рабочей силы

С учетом того, что в процессе регулирования иностранной рабочей силы вступают в противоречие экономические интересы государства, работодателей, иностранных и местных работников, при формировании миграционной политики России в соответствующей сфере предлагается рассматривать их в качестве основных субъектов этих отношений. В сложившихся условиях регулирование иностранной рабочей силы исключительно силами государства потенциально может ущемлять интересы других выделенных субъектов. С этих позиций достижение компромисса экономических интересов рассмотренных субъектов предлагается на основе распределения компетенций в области формирования миграционной политики между представителями их интересов.

В соответствии с данными положениями, формирование миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы в России должно представлять собой конвенциональный процесс с участием органов государственной власти, ассоциаций работодателей, профсоюзов, диаспор, мигрантских и правозащитных организаций, кооперация которых для достижения

⁶ Составлено авторами.

компромисса экономических интересов государства, работодателей, иностранных и местных работников должна осуществляться на паритетных началах на основе развития частно-государственного партнерства.

Анализ выделенных элементов миграционной политики компромиссов в сфере регулирования иностранной рабочей силы и их взаимосвязей позволило схематично представить ее структуру на Рисунке 1.

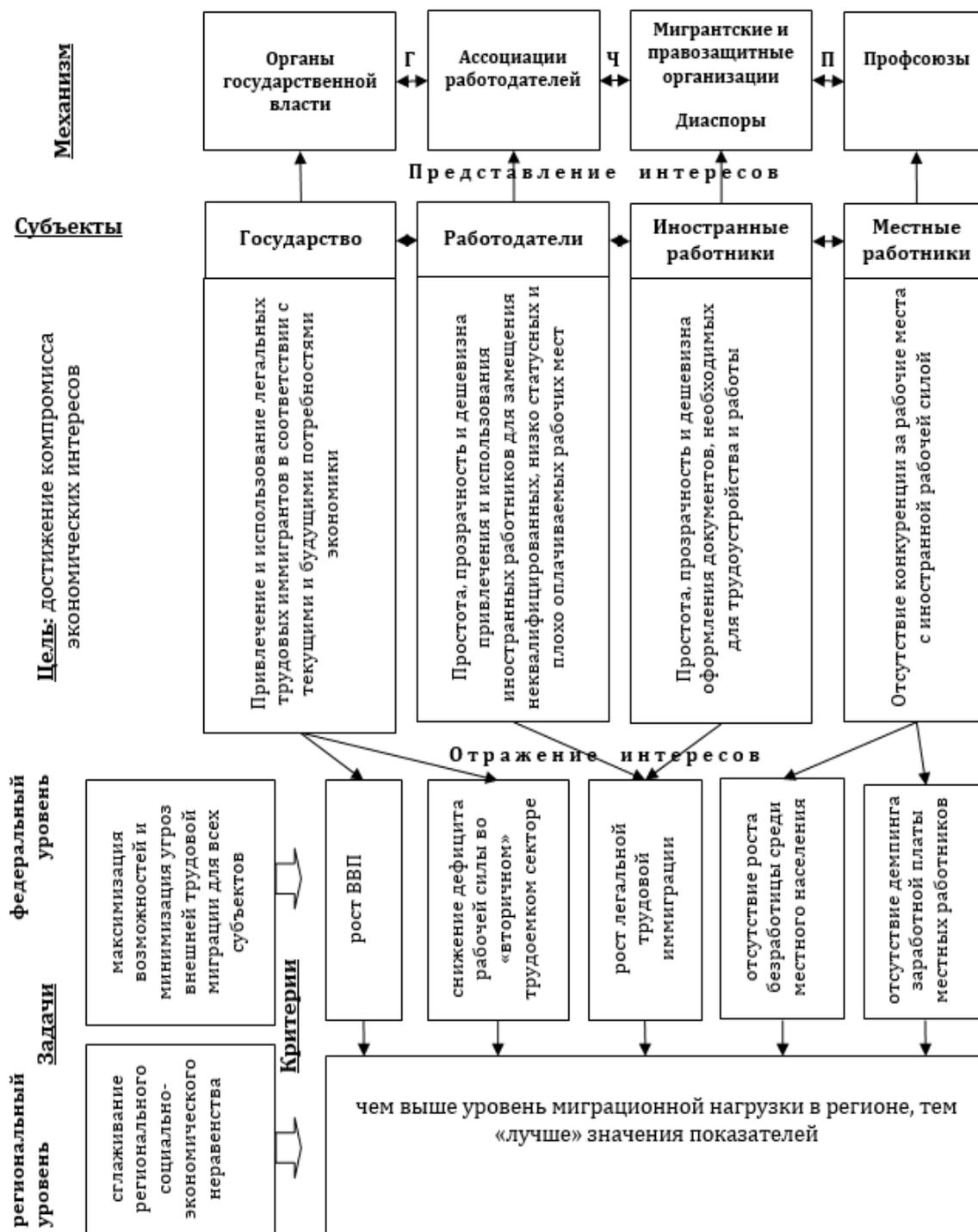


Рисунок 1. Структура миграционной политики компромиссов в сфере регулирования иностранной рабочей силы⁷

⁷ Составлено авторами.

С учетом выделенных структурных элементов и их взаимосвязей было раскрыто понятие миграционной политики компромиссов в сфере регулирования иностранной рабочей силы, под которой понимается система мер, с помощью которых в результате кооперации органов государственной власти, ассоциаций работодателей, профсоюзов, мигрантских и правозащитных организаций, диаспор на основе развития частно-государственного партнерства достигается компромисс экономических интересов государства, работодателей, иностранной и местной рабочей силы, что позволит максимизировать возможности внешней трудовой миграции, нейтрализовать ее угрозы на федеральном уровне и сгладить социально-экономическое неравенство регионов.

Для достижения компромисса миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы в стратегических документах по данному направлению, во-первых, должны быть выделены цели и задачи, направленные на регулирование иностранной рабочей силы; во-вторых, должны быть учтены экономические интересы всех субъектов миграционной политики по данному направлению; в-третьих, компетенции в области формирования и реализации миграционной политики по данному направлению должны быть распределены между представителями интересов всех ее субъектов.

Анализ концептуальной идеологии российской миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы

Для оценки соответствия российской миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы выделенным критериям был проведен анализ ее концептуальной идеологии (Таблица 3).

Таблица 3. Концептуальная идеология российской миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы⁸

Параметры для сравнения	Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации	Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года	Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы
Цели миграционной политики, направленные на регулирование иностранной рабочей силы	Удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания РФ.	Содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.	Создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере защиты национального рынка труда.
Задачи миграционной политики, направленные на регулирование иностранной рабочей силы	Необходимо обеспечить совершенствование законодательства РФ по вопросам использования иностранных работников при условии приоритетного права граждан РФ на занятие вакантных рабочих мест.	Разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы.	Нет

⁸ Составлено авторами.

<p>Принципы миграционной политики, касающиеся учета интересов субъектов миграционной политики</p>	<p>Защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права; защита национальных интересов и обеспечение безопасности РФ; сочетание интересов личности, общества и государства.</p>	<p>Обеспечение прав и свобод человека и гражданина; недопустимость любых форм дискриминации; соблюдение норм национального и международного права; гармонизация интересов личности, общества и государства; защита национального рынка труда.</p>	<p>Приоритет интересов РФ и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории; учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения РФ.</p>
<p>Принципы миграционной политики, касающиеся взаимодействия субъектов миграционной политики</p>	<p>Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов.</p>	<p>Взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества.</p>	<p>Координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере миграции; участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.</p>

Система взглядов российской миграционной политики на регулирование иностранной рабочей силы впервые была определена в «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»⁹ (далее — Концепция-2003). В Концепции-2003 содержится официальное признание необходимости «регулируемого притока иммигрантов, в первую очередь из государств-участников Содружества Независимых Государств», обусловленного ожидаемым сокращением численности населения трудоспособного возраста. Одновременно отмечается, что «среди иностранных работников, используемых в России... велика доля лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность, что... создает угрозу национальному рынку труда и благоприятствует развитию теневой экономики». Таким образом, Концепция-2003 декларирует, что трудовая миграция нужна России, но небезопасна.

Данная позиция отражена также в целях Концепции: «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации».

Идеологическая основа Концепции-2003 представляет сочетание либеральной и консервативной парадигмы без расстановки приоритетов, что нашло отражение в следующих принципах: «защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права»; «защита национальных интересов и обеспечение безопасности РФ»; «сочетание интересов личности, общества и государства». Взаимодействие субъектов

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 N 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113093/ (дата обращения: 11.09.2022).

миграционной политики отражено в следующем принципе Концепции-2003: «взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов».

Регулирования иностранной рабочей силы в Концепции-2003 касается следующая задача: «необходимо обеспечить совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросам... использования иностранных работников при условии приоритетного права граждан Российской Федерации на занятие вакантных рабочих мест».

В соответствии с основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов планируется привлечение иммигрантов с учетом государства их происхождения, профессиональных и иных характеристик; их расселение по территории страны исходя из интересов социально-экономического развития регионов, с учетом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации; создание условий для их легальной трудовой деятельности. Однако «политика, которая основана на стремлении превратить миграцию в орудие преодоления последствий цикличности с целью выправления нестабильности на рынке труда, потерпела неудачу во всех регионах, где ее пытались применить»¹⁰.

В области вхождения Российской Федерации в международный рынок труда и регулирования экономической миграции основные направления деятельности связаны с контролем за привлечением и использованием иностранных работников, за уровнем оплаты их труда, с противодействием нелегальной трудовой иммиграции, проведением комплексных проверок законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, их трудовой деятельности, соблюдения ими налогового законодательства. В рамках данной концепции впервые заговорили о необходимости качественного отбора трудовых мигрантов, а именно о создании «системы поддержки в приоритетном порядке квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта».

Таким образом, в соответствии с Концепцией-2003, иностранных работников необходимо количественно и качественно отбирать при усиленном контроле за их привлечением и использованием, за уровнем оплаты их труда, за соблюдением ими налогового законодательства. В качестве либеральных моментов Концепции-2003 необходимо отметить защиту прав и свобод человека, а также взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями мигрантов.

Эффективность российской миграционной политики в Концепции-2003 определялась тем, насколько она смогла компенсировать демографическую убыль российского населения и дефицит рынка труда, а также количеством выявленных фактов нарушения миграционного законодательства, суммой наложенных штрафов и количеством иностранных граждан, выдворенных с территории Российской Федерации [Ивахнюк 2011, 33]. Такой подход фактически противопоставляет интересы государства интересам личностей и групп, что не позволяет достичь компромисса.

Прогрессивным шагом для России было принятие в 2012 г. «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹¹ (далее — Концепция-2012). Концепция-2012 разрабатывалась на базе НИУ ВШЭ при участии представителей органов государственной власти, неправительственных российских и международных организаций [Силантьева 2020, 146–147]. Главное достижение документа — его идеологическая направленность: «миграция как ресурс развития страны».

¹⁰ За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике. С. 115 // ILO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ilo.org/public/russian/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf> (дата обращения: 11.09.2022).

¹¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 10.08.2022).

В соответствии с Концепцией-2012, на третьем этапе в 2021–2025 гг. предполагалось оценить эффективность принятых программ в рамках государственной миграционной политики РФ и скорректировать эти программы. Но уже в 2018 г. Концепция-2012 была заменена «Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»¹² (далее — Концепция-2018). Сравнительный анализ Концепции-2012 и Концепции-2018 в части регулирования иностранной рабочей силы позволяет понять, с чем связано появление новой концепции.

В первую очередь необходимо отметить, что в новой Концепции миграции отводится менее значимая роль. Если в Концепции-2012 отмечается, что «миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации» (п. 6), то Концепция-2018 определяет миграционную политику уже как вспомогательное средство для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем (п. 15).

При этом Концепция-2012 заявляла о невысокой миграционной привлекательности РФ, которая «распространяется преимущественно на граждан государств-участников Содружества Независимых Государств» (п. 9). В обновленной Концепции уже говорится о наличии мощных факторов миграционной привлекательности Российской Федерации, среди которых отмечается «сохранение исторических и культурных связей народов государств-участников Содружества Независимых Государств, взаимные безвизовые поездки, учреждение Евразийского экономического союза» (Концепция-2018, п. 4). Данный анализ дает основание предположить, что Россия привлекательна все так же только для граждан государств-участников Содружества Независимых Государств, но если раньше этого было мало, то теперь — достаточно.

При формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации обе Концепции призывают учитывать опыт зарубежных стран, давая при этом ему противоположные оценки. Если Концепция-2012 считает, что «миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения» (п. 19), то Концепция-2018 более осторожно оценивает миграционную активность, отмечая, что миграция становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур (п. 10).

Из целей миграционной политики в Концепции-2018 регулирования иностранной рабочей силы касается «создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере... защиты национального рынка труда...» (п. 14). Это заметно отличает Концепцию-2018 от прежней, которая одной из своих целей устанавливала «...содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей». Таким образом, иностранная рабочая сила из источника удовлетворения потребностей национального рынка труда перешла в угрозу, от которой его надо защищать.

Изменения основных принципов миграционной политики отражают идеологический переход от концепции прав человека к концепции национальных интересов. Если в Концепции-2012 приоритет отводился обеспечению прав и свобод человека, недопустимости дискриминации в любой форме, соблюдению норм национального и международного права (п. 22), то

¹² Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения: 10.08.2022).

в Концепции-2018 говорится о приоритете интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории, учете многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации (п. 20).

Институты гражданского общества были существенно ограничены в своей деятельности в результате замены принципа «взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развития институтов социального партнерства и гражданского общества» (Концепция-2012, п. 22) принципами «координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции» и «участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (Концепция-2018, п. 20) [Силантьева 2020, 149]. Регулирование иностранной рабочей силы исключительно органами государственной власти различного территориального уровня, в соответствии с Концепцией-2018, будет ущемлять интересы других субъектов миграционной политики и не позволит достигнуть компромисса.

Анализируя задачи государственной миграционной политики РФ, представленные в концепциях, необходимо отметить, что регулирования иностранной рабочей силы в Концепции-2012 касается только «разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы» (п. 23), а в Концепции-2018 таковые и вовсе отсутствуют. Констатирование в Концепции-2018 того факта, что по объективным причинам «среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю составляют низкоквалифицированные работники» (п. 8), также свидетельствует об отказе от идеи отбора иностранной рабочей силы без постановки других задач в данной сфере.

В Концепции-2018 были конкретизированы механизмы реализации государственной миграционной политики. Если в Концепции-2012 по данному вопросу содержались лишь такие общие положения, как совершенствование законодательства, развитие международного сотрудничества, учет задач и формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики, развитие научных исследований (п. 27), то в новой концепции были распределены полномочия по формированию и реализации миграционной политики между ее субъектами: основы миграционной политики определяются президентом; палаты Федерального Собрания ведут работу по ее законодательному обеспечению; на правительство возложено координирование деятельности федеральных органов власти и предоставление президенту ежегодного доклада о ходе реализации миграционной политики.

Концепция-2018 заинтересована в постоянной, а не временной трудовой миграции, которая рассматривается односторонне с позиции угрозы национальному рынку труда. Таким образом, в Концепции-2018 вновь произошла смена идеологической направленности российской миграционной политики на консервативный подход «миграция — безопасность». В условиях, когда иммиграция рабочей силы является структурным элементом экономики, ущемление экономических интересов бизнеса и иностранных работников в условиях отсутствия у них политической воли будет провоцировать рост незаконной трудовой миграции. Следовательно, миграционная политика, формируемая в соответствии с Концепцией-2018, будет провоцировать угрозы национальному рынку труда, что противоречит ее цели.

Заключение

Анализ концептуальной основы российской миграционной политики в сфере регулирования иностранной рабочей силы позволяет сделать вывод о ее противоречивом и непоследовательном характере: за попытками либерализации в 2012 г. вновь последовали шаги по ужесточению в 2018 г. Более того, Концепция-2018, вычеркнув из рассмотрения интересы иностранных граждан и бизнеса, оставила всякие попытки поиска компромиссов в российской миграционной политике в сфере регулирования иностранной рабочей силы, предпринятые в Концепции-2003 и Концепции-2012.

Так, Концепция-2003 декларирует, что трудовая миграция нужна России, но небезопасна, Концепция-2012 рассматривает ее как потенциальный источник развития, а Концепция-2018 направлена на защиту от нее национального рынка труда, а в ее задачах данное направление и вовсе отсутствует. Если в Концепции-2003 и Концепции-2012 были предприняты попытки поиска компромисса интересов всех субъектов миграционной политики, что нашло отражение в таких их принципах, как «сочетание интересов личности, общества и государства» и «гармонизация интересов личности, общества и государства» соответственно, то в Концепции-2018 был обозначен «приоритет интересов РФ и российских граждан». В Концепции-2003 говорится о взаимодействии органов государственной власти с общественными объединениями мигрантов, в Концепции-2012 — о развитии институтов социального партнерства и гражданского общества, что свидетельствует о попытках распределения компетенции в области формирования и реализации миграционной политики между представителями интересов ее субъектов. В Концепции-2018 регулирование миграции полностью возлагается на органы государственной власти различного уровня, что будет ущемлять интересы иностранной рабочей силы и работодателей.

Однако в условиях, когда трудовая иммиграция является структурным элементом экономики России, запретительные меры вместо остановки притока иностранной рабочей силы будут лишь способствовать ее нелегальной занятости, создавая угрозы национальному рынку труда. Таким образом, Концепция-2018 будет формировать институциональную ловушку, которая не позволит достичь компромисса в российской миграционной политике в сфере регулирования иностранной рабочей силы.

Список литературы:

Бабурина Ю.Ю. Понятие миграционной политики в науке и законодательстве // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 29–30 мая 2009 г. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2009. С. 147–149.

Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61–64.

Васильева А.В. Оценка влияния миграции на безопасность социально-экономического развития регионов России // Фундаментальные исследования. 2014. № 6–1. С. 118–122.

Васильева А.В. Оценка эффективности регулирования международной трудовой миграции в регионе // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 38 (413). С. 20–32.

Васильева А.В. Методика оценки эффективности регулирования международной трудовой миграции в регионе: разработка и реализация // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 58. С. 260–286. DOI: [10.24411/2070-1381-2016-00052](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2016-00052)

Васильева Е.В., Васильева А.В. Демографические исследования в контексте потенциала развития и экономической безопасности территории // Экономика региона. 2022. Т. 18. № 1. С. 1–20. DOI: [10.17059/ekon.reg.2022-1-1](https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2022-1-1)

Деловарова Л.Ф., Мищук С.Н. Миграция: от развития к устойчивому развитию, новая повестка и анализ теоретических аспектов // Наука. Культура. Общество. 2018. № 4. С. 8–18.

Жданов Н.М. Полицейская деятельность при осуществлении миграционной политики // Незаконная миграция: правовые и криминологические проблемы: сборник материалов научно-практической конференции. Омск: Омск. гос. ун-т, 2007. С. 118–123.

Ивахнюк И.В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. М.: МАКС, 2011.

Кандаурова И.Р., Мусин У.Р. Оценка положительных и отрицательных последствий миграции на экономику региона // Современные научные исследования и разработки. 2018. Т. 1. № 12 (29). С. 260–265.

Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации. 2010. № 4(14). С. 48–59.

Корчагина К.А., Вакуленко Н.А., Топилина А.В., Пестов Р.А. Механизмы оценки влияния миграционной ситуации на состояние общественной безопасности (на примере Ростовской области) // Философия права. 2021. № 3 (98). С. 114–121.

Матренин Р.О., Сулейманова Н.З. Миграция на примере России: причины, факторы и последствия // Международный студенческий научный вестник. 2019. № 1. URL: <https://eduherald.ru/ru/article/view?id=19480>

Моисеенко В.М. Территориальное движение населения: характеристика и проблемы управления. М.: Мысль, 1985.

Регент Т.М. Государственное управление миграцией населения в России на современном этапе // Миграционные процессы в Сибири: народы, культуры, государственная политика. Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. Омск: Общество с ограниченной ответственностью «Издательский центр КАН», 2018. С. 17–26.

Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987.

Силантьева В.А. Концепция государственной миграционной политики РФ: содержание и реализация // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 4. С. 146–151.

Ульмасов Р.У. Миграция в постсоветском пространстве: факторы, причины и последствия // Society and Security Insights. 2019. Т. 2. № 3. С. 80–97. DOI: [10.14258/ssi\(2019\)3-6362](https://doi.org/10.14258/ssi(2019)3-6362)

Филькина Н.Д. Международная миграция рабочей силы как фактор экономического развития стран: развитие теоретических подходов к вопросам международной миграции // Научная гипотеза. 2018. № 15. С. 37–53.

Хасанова Р.Р., Малева Т.М., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели. М.: Дело (РАНХиГС), 2019.

Хореев Б.С., Смидович С.Г. Расселение населения (Основные понятия и методология). М.: Финансы и статистика, 1981.

Шилов В.В., Пудовкина И.М., Сергеева Т.Н., Захарова Н.Я. Причины миграции населения: социологический подход // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Т. 7. № 5А. С. 382–390.

Bjerre L., Helbling M., Römer F., Zobel M. Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective // International Migration Review. 2015. Vol. 49. Is. 3. DOI: [10.1111/imre.12100](https://doi.org/10.1111/imre.12100)

Freeman G. Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration // Western European Immigration and Immigration Policy in the New Century / ed. by A. Messina. Westport: Praeger, 2002. P. 77–96.

Hollifield J. Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Martin P.L. Taylor J.E. The Anatomy of a Migration Hump // Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models / ed. by J. E. Taylor. Paris: OECD, 1996. P. 43–62.

Palloni A., Massey D.S., Ceballos M., Espinosa K., Spittel M. Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks // The American Journal of Sociology. 2001. Vol. 106. Is. 5. P. 1262–1298.

Piore M. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

Portes A. Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview // The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship / ed. by A. Portes. New York: Russell Sage, 1995. P. 1–41.

Ruggie J. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // International Organization. 1982. Vol. 36. Is. 2. P. 379–415.

Rudolph C. National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe since 1945. Stanford: Stanford University Press, 2006.

Skeldon R. Migration and Development: A Global Perspective. Essex: Longman, 1997.

Waltz K. Man, the State and War: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 1959.

Weiner M. The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition // Geographical Review. 1971. Vol. 61. Is. 2. P. 219–249. DOI: [10.2307/213996](https://doi.org/10.2307/213996)

Zolberg A. Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America. New York: Harvard University Press, 2006.

References:

- Baburina Yu.Yu. (2009) Ponyatiye migratsionnoy politiki v nauke i zakonodatel'stve [The concept of migration policy in science and legislation]. *Konstitutsionno-pravovyye osnovy migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii: Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. May 29–30, 2009. Tyumen: Tyumenskiy gosudarstvennyy universitet. P. 147–149.
- Bjerre L., Helbling M., Römer F., Zobel M. (2015) Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*. Vol. 49. Is. 3. DOI: [10.1111/imre.12100](https://doi.org/10.1111/imre.12100)
- Bobylev V.V. (2009) Migratsionnaya politika (sushchnost', strukturnoye stroeniye, osnovnyye tipy) [Migration policy (essence, structural structure, main types)]. *Vlast'*. No. 6. P. 61–64.
- Delovarova L.F., Mishchuk S.N. (2018) Migration: From Development to Sustainable Development, a New Agenda and Theoretical Analysis. *Nauka. Kul'tura. Obshchestvo*. No. 4. P. 8–18.
- Ivakhnyuk I.V. (2011) *Perspektivy migratsionnoy politiki Rossii: vybor vernogo puti* [Prospects for Russia's migration policy: Choosing the right path]. Moscow. MAKS.
- Fil'kina N.D. (2018) International Migration of Working Forces as a Factor of Economic Development of Countries: Development of Theoretical Approaches to the Questions of International Migration. *Nauchnaya gipoteza*. No. 15. P. 37–53.
- Freeman G. (2002) Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration. In: Messina A. (ed.) *Western European Immigration and Immigration Policy in the New Century*. Westport: Praeger. P. 77–96.
- Hollifield J. (1992) *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kandaurova I.R., Musin U.R. (2018) Evaluation of the Positive and Negative Effects of Migration on the Region's Economy. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i razrabotki*. Vol. 1. No. 12 (29). P. 260–265.
- Khasanova R.R., Maleva T.M., Mkrtchyan N.V., Florinskaya Yu.F. (2019) *Proaktivnaya demograficheskaya politika: 10 let spustya. Effekty, instrumenty, novyye tseli* [Proactive demographic policy: 10 years later. Effects, tools, new goals]. Moscow: Delo (RANKhiGS).
- Khoreyev B.S., Smidovich S.G. (1981) *Rasseleniye naseleniya (Osnovnyye ponyatiya i metodologiya)* [Settlement of the population (Basic concepts and methodology)]. Moscow: Finansy i statistika.
- Kononov L.A. (2010) Migratsionnaya politika Rossii: problemy i puti ikh resheniya [Migration policy of Russia: Problems and ways to solve them]. *Analiticheskiye obzory Instituta nauchnykh issledovaniy i informatsii pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii*. No. 4 (14). P. 48–59.
- Korchagina K.A., Vakulenko N.A., Topilina A.V., Pestov R.A. (2021) Mechanisms for Assessing the Impact of the Migration Situation on the Public Security (by the Example of the Rostov Region). *Filosofiya prava*. No. 3(98). P. 114–121.
- Martin P.L. Taylor J.E. (1996) The Anatomy of a Migration Hump. In: Taylor J.E. (ed.) *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models*. Paris: OECD. P. 43–62.
- Matrenin R.O., Suleymanova N.Z. (2019) Migratsiya na primere Rossii: prichiny, faktory i posledstviya [Migration on the example of Russia: Reasons, Factors and Consequences]. *Mezhdunarodnyy studencheskiy nauchnyy vestnik*. HYPERLINK "https://www.elibrary.ru/contents.asp?id=37034734&selid=37034847" No. 1. Available: <https://eduherald.ru/ru/article/view?id=19480>

- Moiseyenko V.M. (1985) *Territorial'noye dvizheniye naseleniya: kharakteristika i problemy upravleniya* [Territorial movement of the population: Characteristics and problems of management]. Moscow: Mysl'.
- Palloni A., Massey D.S., Ceballos M., Espinosa K., Spittel M. (2001) Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks. *The American Journal of Sociology*. Vol. 106. Is. 5. P. 1262–1298.
- Piore M. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portes A. (1995) Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview. In: Portes A. (ed.) *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage. P. 1–41.
- Regent T.M. (2018) State Management of Migration in Russia at the Present Stage. *Migratsionnyye protsessy v Sibiri: narody, kul'tury, gosudarstvennaya politika. Sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Omsk: Obshchestvo s ogranichennoy otvetstvennost'yu "Izdatel'skiy tsentr KAN". P. 17–26.
- Ruggie J. (1982) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*. Vol. 36. Is. 2. P. 379–415.
- Rudolph C. (2006) *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Rybakovskiy L.L. (1987) *Migratsiya naseleniya: prognozy, faktory, politika* [Population migration: Forecasts, factors, policy]. Moscow: Nauka.
- Silantieva V.A. (2020) The Concept of State Migration Policy of the Russian Federation: Content and Implementation. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. No. 4. P. 146–151.
- Shilov V.V., Pudovkina I.M., Sergeeva T.N., Zakharova N.Ya. (2018) Reasons of Migration: A Sociological Approach. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy*. Vol. 7. No. 5A. P. 382–390.
- Skeldon R. (1997) *Migration and Development: A Global Perspective*. Essex: Longman.
- Ul'masov R.U. (2019) Migration in the Post-Soviet Area: Factors, Reasons and Consequence. *Society and Security Insights*. Vol. 2. No. 3. P. 80–97. DOI: [10.14258/ssi\(2019\)3-6362](https://doi.org/10.14258/ssi(2019)3-6362)
- Vasileva A.V. (2014) Assessment of Migration Influence on safety of Socio-Economic Development of Russian Regions. *Fundamental'nyye issledovaniya*. No. 6–1. P. 118–122.
- Vasileva A.V. (2015) Evaluation of the Effectiveness of International Labor-Migration Regulation in the Region. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. No. 38 (413). P. 20–32.
- Vasileva A.V. (2016) A New Method for Evaluating the Efficiency of International Labor Migration Regulations in a Region: Development and Implementation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 58. P. 260–286. DOI: [10.24411/2070-1381-2016-00052](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2016-00052)
- Vasilyeva E.V., Vasileva A.V. (2022) Demographic Research in the Context of Economic Development and Security of Regions. *Ekonomika regiona*. Vol. 18. No. 1. P. 1–20. DOI: [10.17059/ekon.reg.2022-1-1](https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2022-1-1)
- Waltz K. (1959) *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Weiner M. (1995) *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Zelinsky W. (1971) The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review*. Vol. 61. Is. 2. P. 219–249. DOI: [10.2307/213996](https://doi.org/10.2307/213996)

Zhdanov N.M. (2007) *Politseyskaya deyatel'nost' pri osushchestvlenii migratsionnoy politiki* [Police activity in the implementation of migration policy]. *Nezakonnaya migratsiya: pravovyye i kriminologicheskiye problemy: sbornik materialov nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Omsk: Omsk. gos. un-t. P. 118–123.

Zolberg A. (2006) *Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. New York: Harvard University Press.

Дата поступления/Received: 11.10.2022