

Государственная миграционная политика: определение критериев эффективности в государстве-реципиенте

Бурда М. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; burda-ma@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Существенное увеличение миграционных потоков, направленных в Российскую Федерацию из государств постсоветского пространства, позволяет рассматривать современную Российскую Федерацию как один из главных центров миграционного притяжения в мире, а именно государства-реципиента внешней миграции. Миграционная политика государства-реципиента обладает определенными особенностями, что обусловлено необходимостью дифференциации внешней миграции на востребованную и нежелательную, обеспечение баланса интересов власти и общества, сочетания аспектов национальной безопасности государства и личности с экономико-демографическим подходом к миграции. В настоящее время существует несколько методик определения эффективности государственной миграционной политики, разработанных различными международными организациями, однако данные методики ориентированы на развивающиеся государства, которые, как правило, являются государствами-донорами миграции, либо рассматривают эффективность отдельных составляющих, например, социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. В этой связи актуализируется необходимость выработки новых подходов оценивания реализуемого государством комплекса мер в области внешней миграции в контексте непосредственно государства-реципиента. Эффективная миграционная политика государства-реципиента сочетает подходы, обеспечивающие защиту национальных интересов, обеспечения безопасности государства, общества и личности, при этом адресно закрывает временные потребности национального рынка труда, что позволяет сформулировать ряд объективных критериев ее оценки.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, государство-реципиент, эффективность, критерии, Российская Федерация

Для цитирования: Бурда М. А. Государственная миграционная политика: определение критериев эффективности в государстве-реципиенте // Управленческое консультирование. 2024. № 2. С. 50–58.

State Migration Policy: Determining Criteria of Effectiveness in the Recipient State

Mikhail A. Burda

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; burda-ma@ranepa.ru

ABSTRACT

A significant increase of migration flows directed to the Russian Federation from the Post-Soviet states makes it possible to consider the modern Russian Federation as one of the main centers of migration attraction in the world, namely, the recipient state of external migration. Migration policy of the recipient state has certain features, which is due to the need to differentiate external migration into demanded and undesirable, to ensure a balance between the interests of government and society, to combine aspects of national security of the state and

the personality with an economic and demographic approach to migration. Currently, there are several methods for determining the effectiveness of state migration policy developed by various international organizations, but these methods are focused on developing countries, which, as a rule, are the donor states of migration, or consider the effectiveness of individual components. For example, socio-cultural adaptation and integration of migrants into the host society. In this regard, the need to create new approaches of evaluation the set of measures realized by the state in the field of external migration in the context of the recipient state itself is actualized. Effective migration policy of the recipient state combines approaches that ensure the protection of national interests, the security of the state, society and the personality. It closes addressable the temporary needs of the national labor market, which makes it possible to formulate a number of objective criteria for its evaluation.

Keywords: migration, migration policy, recipient state, effectiveness, criteria, Russian Federation

For citing: Burda M. A. State Migration Policy: Determining Criteria of Effectiveness in the Recipient State // Administrative consulting. 2024. N 2. P. 50–58.

Введение

Миграция населения, ее направленность, интенсивность и качество в настоящее время являются значимыми составляющими понятия «человеческий капитал», его развития для конкретных территорий и государств в целом. Дальнейшее рассмотрение миграции населения в рамках реализуемых государствами моделей миграционной политики с учетом экономико-демографического подхода и необходимости обеспечения национальной безопасности государства, общества и личности требует определения критериев и индикаторов эффективности управления миграционными процессами.

Оценка эффективности тех или иных управленческих практик в области миграции является не только инструментарием, активно используемым в рамках экономико-демографического подхода или в части обеспечения безопасности, и принимаемых в этой связи мер, но и обладает определенной структурой оценивания реализуемой политики в рамках политического аспекта, связанного с деятельностью различных политических акторов, их влиянием на реализуемую в государстве модель миграционной политики, имеющегося по этому поводу внутриэлитного консенсуса или разногласий.

Эффективность и ее измерение в государственной политике

С. Дональдсон и М. Липси, рассматривая различные практики оценки эффективности проводимой государством политики в той или иной сфере, говорят именно о практике оценивая в виде вынесения определенных суждений о качестве реализуемой политики¹.

Согласен с данной точкой зрения и А. И. Соловьев, определяющий оценивание как деятельность государственных и негосударственных институтов и структур, позволяющую диагностировать эффективность реализуемых управленческих мер, уровень решения поставленных задач и степень воздействия государства [9].

¹ *Дональдсон С. И., Липси М. У.* Роль теории в современной практике оценки: развитие практических знаний [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/270219111_Donaldson_S_I_Lipsey_MW_2006_Roles_for_theory_in_contemporary_evaluation_practice_Developing_practical_knowledge_In_I_Shaw_JGreene_M_Mark_Eds_The_Handbook_of_Evaluation_Policies_Programs_and_Practices (дата обращения: 11.01.2024).

Говоря об оценивании, следует отдельно отметить возрастающую роль в оценке эффективности управления миграционными процессами институтов гражданского общества. Л. В. Сморгунев отмечает: «Процессы политической и административной деятельности становятся насыщенными новыми формами и механизмами, которые выводят на первый план такие необычные компоненты для прежних моделей, как общественная экспертиза, общественные форумы, совместные комиссии государственного и частного секторов и т. д. Существуют разные названия этих новых форм участия общественности в процессах выработки политики и принятия решений» [8, с. 14].

Рассматривая термин «эффективность» в контексте понимания, характерного для сферы экономических наук, следует обратиться к формулировке К. Макконела и С. Брю, определявших эффективность как соотношение зависимости затрат и выпуска продукции, либо достижения наибольшего объема ее производства к использованным для этого производственным ресурсам и их стоимости [3].

Ф. Тейлор связывал категорию эффективности с планированием и определял эффективность как достижение поставленных целей установленными методами в заданные сроки [10].

Конечно, данные определения не могут быть в полной мере применены к сфере государственного управления, где роль социальной составляющей не всегда может быть измерена сугубо экономическими, рыночными критериями и индикаторами. В данном случае можно говорить о более сложном механизме расчета эффективности деятельности институтов власти и гражданского общества ввиду того, что эффективность государственного управления заключается не только в количественных показателях затраченных ресурсов и полученных результатов, но в контексте реализации стратегических целей государственной политики.

Рассматривая в таком ключе государственную политику в сфере народонаселения, в ее миграционной и демографической составляющей, с экономической точки зрения, принимаемые государством меры социальной поддержки, направленные на стимулирование рождаемости, увеличения коэффициента фертильности, снижения среднего возраста рождения первого ребенка, защиты прав и интересов молодых семей, женщин, находящихся в декретном отпуске и т. д., представляются крайне ресурсно-затратными в сравнении с массовой внешней миграцией населения в трудоспособном возрасте. Однако смотря на данный процесс с точки зрения стратегических задач государства, одной из которых можно считать «демографическое благополучие» [7], а также иных, связанных с сохранением своего суверенитета, традиционного уклада жизни, идентичности, безопасности и сохранения общественно-политической стабильности имеющаяся ресурсозатратность не может являться определяющей.

Е. С. Шевченко определяет понятие эффективность как «конкретный макропоказатель, встраиваемый в общую проблематику формулирования политических целей и задач (теоретический аспект) и используемый в качестве базового относительного проверки соотносимости формулируемых политических целей и задач и достигаемых политических результатов (прикладной аспект)» [11, с. 166].

Адаптируя данное определение к миграционной сфере, можно утверждать, что эффективность миграционной политики — это результат реализации поставленных государством стратегических целей в области политики народонаселения (миграционная политика, национальная политика, демография, региональное развитие) в контексте их реального достижения и оценки в общественно-политическом дискурсе полученных результатов.

Акцентируя внимание на «эффективности государства», представляется интересной точка зрения А. А. Коробова, который обращает внимание на такие показатели, как «слаженность работы отдельных структурных подразделений в процессе

управления миграционными потоками» [2, с. 181], что позволяет проанализировать не только непосредственно эффективность управления миграционными процессами, но и эффективность деятельности субъектов управления — органов власти, ответственных за формирование и реализацию миграционной политики государства. Данный аспект представляется одним из наиболее значимых ввиду того, что именно на органы исполнительной власти ложится задача по реализации государственной миграционной политики.

В свою очередь, говоря о слаженности работы отдельных структурных подразделений в процессе управления миграционными потоками, логично обратиться к таким категориям, как технологичность управления и непосредственно сама бюрократия. Л. Мамфорд в своей работе «Миф машины. Техника и развитие человечества», говоря о взаимосвязи технологичности и новой бюрократии, занимающейся управленческими делами и координацией, отмечает не только ее схожесть с монашескими или военными порядками жесткой иерархии и дисциплины, но и отдельно обращает внимание на «продукцию» такой бюрократии: «Мощь, скорость, движение, стандартизация, массовое производство, количественное измерение, регламентация, точность, единообразие, астрономическая правильность, контроль, прежде всего контроль — все эти понятия стали ключевыми паролями современного общества» [4, с. 381].

С. М. Попова и А. А. Яник, анализируя различные подходы к оценке эффективности управления миграцией, также обращаются к бюрократии и выделяют два подхода — бюрократический и академический. В первом случае упор делается на оценку конкретных мероприятий, реализуемых в рамках модели миграционной политики государства, реализуемость этой модели, ее результативность, что позволяет осуществить не только количественный, но и качественный анализ составных частей миграционной политики государства (порядок въезда, выезда и временного пребывания, временная миграция, трудовая миграция, приобретение гражданства, гуманитарная миграция и др.). Во втором случае речь идет в большей степени о теоретическом подходе, в рамках которого на основании сравнения различных миграционных моделей, миграционных систем и миграционных режимов различных государств можно выработать некие универсальные критерии эффективности, позволяющие сопоставлять миграционную политику конкретного государства с теоретическими представлениями [6].

Различные практики оценки эффективности миграционной политики государства

Развивающиеся государства, не обладая соответствующей методологической базой и инструментарием оценивая эффективности государственной политики в той или иной сфере, зачастую используют аудит третьей стороны, который осуществляют различные международные и крупные отраслевые некоммерческие организации.

В сфере миграции, в первую очередь, необходимо выделить Международную организацию по миграции (МОМ).

В период с 2016 по 2023 г. Международная организация по миграции провела подобный аудит в порядке 100 государств, в рамках которого с использованием индикаторов МОМ удалось проанализировать миграционную политику данных стран и разработать рекомендации для повышения ее эффективности. В 2023 г. участниками данной программы стали такие государства, как Белиз, Боливия, Камбоджа, Гамбия, Гватемала, Гондурас, Киргизия, Маврикий, Мали, Маршалловы острова, Северная Македония, Парагвай, Португалия, Сейшельские острова, Суринам, Уругвай¹.

¹ MOM. The Migration Governance Indicators Success Stories 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-success-stories-2023> (дата обращения: 13.01.2024).

Миграционная политика государств оценивается MOM более чем по семидесяти показателям (74), которые структурированы в соответствующие разделы:

- институциональный (непосредственно управление миграцией соответствующими органами власти);
- правовой (обеспечение и защита прав мигрантов);
- административный (обеспечение безопасности и упорядоченности миграции);
- трудовой (трудова́я миграция, связанная как с использованием внешних трудовых ресурсов, так и с направлением имеющихся трудовых ресурсов за рубеж);
- международный (межгосударственное сотрудничество в сфере миграции, развитие институтов международных соглашений, конвенций и др. документов, регулирующих сферу миграции, а также взаимодействие с международными организациями).

Следует отметить, что в большей степени такая работа проводится MOM в отношении развивающихся государств, которые являются государствами-донорами в миграционных процессах, нежели государствами-реципиентами. В данном случае можно утверждать, что государства-реципиенты, особенно являющиеся крупными центрами миграционного притяжения, вырабатывают собственные критерии эффективности миграционной политики, базирующиеся на целеполагании понимания миграции, непосредственной реализации миграционной политики, конечных результатах (достижение поставленных целей), оценке деятельности институтов власти и гражданского общества, что позволяет сформулировать объективные и обоснованные маршруты дальнейшего совершенствования имеющейся миграционной модели или ее изменения в контексте выявленного проблемного поля.

Сравнительный подход является еще одним способом оценки эффективности управления миграционными процессами, реализацией миграционной политики государства и заключается в сравнении нормативно-правовой базы, формирующих миграционную систему и миграционный режим различных государств.

Одним из примеров подобного индексирования является Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX)¹ позволяющий измерять политику интеграции мигрантов в рамках различных миграционных моделей, реализуемых в современных государствах. Данный индекс применяется к оценке миграционной политики государства по 58 показателям интеграции мигрантов, для каждого из которых предлагается набор вариантов с соответствующими значениями (от 0 до 100, например, 0-50-100). Максимальное значение 100 присуждается, когда политика соответствует самым высоким стандартам равенства. Индикаторы разбиты на 8 подгрупп направлений, связанных с определенными направлениями реализации интеграции мигрантов в принимающее общество, а именно:

- мобильность на рынке труда;
- сложность процедуры воссоединения семьи;
- постоянное место жительства;
- возможности участия в политической жизни;
- доступ к гражданству;
- противодействие дискриминации;
- доступ к здравоохранению;
- доступ к образованию².

¹ Migrant Integration Policy Index [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mipex.eu/?page=1> (дата обращения: 13.01.2024).

² Migrant Integration Policy Index. METHODOLOGY [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mipex.eu/methodology> (дата обращения: 13.01.2024).

Индекс MIPEX, несмотря на достаточное большое количество индикаторов, имеет весьма узкую специализацию, связанную с интеграцией мигрантов в принимающее общество. При этом данный рейтинг методологически не учитывает различие между временной и постоянной миграцией, а также миграцией беженцев, регионального распределения мигрантов, не учитывает особенности рынка труда, имеющейся социальной инфраструктуры, на которые достаточно сильно воздействует внешняя миграция, а также потенциального влияния миграции на межнациональные отношения в принимающем обществе.

Также в качестве еще одного центра, занимающегося оценкой эффективности миграционной политики, можно считать Международный центр разработки миграционной политики (International Centre for Migration Policy Development). Основанный Австрией и Швейцарией центр включает в себя членство 17 государств преимущественно южной и восточной Европы, которые вырабатывают общие подходы к миграционной политике, в связи с чем имеет представительство в качестве наблюдателя в ООН и осуществляет взаимодействие с различными международными структурами и официальными институтами Европейского Союза (Еврокомиссия)¹.

Механизмом деятельности Центра по выработке консолидированной и эффективной миграционной политики являются так называемые «процессы» — Будапештский, Пражский, Рабатский, Хартумский и «диалоги» по средиземноморской транзитной миграции и по европейско-средиземноморской миграции².

Представляется очевидным, что если миграционная модель государства ориентирована на временную, или сезонную, возвратную трудовую миграцию, то ряд предлагаемых MOM и MIPEX к анализу индикаторов утрачивает свою актуальность, ввиду отсутствия необходимости интеграции таких временных мигрантов в общество. При этом, если речь идет именно об интеграции внешних мигрантов, что, как правило, связано с последующим изменением их правового статуса, вызывают вопросы отсутствие подгрупп и индикаторов, связанных со знанием языка государства приема, потенциала необходимости его изучения, потенциала инкорпорации в рамках социокультурной адаптации к традициям и укладу принимающего общества.

Особенности оценки эффективности миграционной политики государства-реципиента

Несмотря на имеющуюся значимость социальной составляющей в оценке эффективности управления миграцией, оценка эффективности управления миграционными процессами в конкретном государстве является также результатом соотношения экономической отдачи от внешней миграции (потребность рынка труда, привлечение востребованных квалифицированных специалистов и инвестиций) и минимизации рисков иммиграции (нелегальная миграция и трудовая деятельность, дестабилизация национального рынка труда, усиление конфликтного потенциала межнациональных отношений). Достижение баланса является результатом формирования такого миграционного режима, где преобладает дифференцированный, оценочный подход к регулированию миграционных потоков, позволяющий создать действенные барьеры для нелегальных мигрантов и их нелегальной трудовой деятельности, одновременно с привлечением востребованных внешних мигрантов, на различных условиях, зависящих от потребностей государства-реципиента.

¹ International Centre for Migration Policy Development [Электронный ресурс]. URL: <https://www.icmpd.org/> (дата обращения: 13.01.2024).

² Migration dialogues // International Centre for Migration Policy Development [Электронный ресурс]. URL :<https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/> (дата обращения: 13.01.2024).

Российская Федерация продолжает оставаться максимально привлекательным государством-центром миграционного притяжения, государством-реципиентом, демонстрируя высокую привлекательную для различных категорий иностранных граждан, преимущественно из ближнего зарубежья [5, с. 10–13]. Это обусловлено безвизовым режимом и относительно либеральным законодательством в сфере миграции, востребованностью низкоквалифицированных работников в сферах строительства, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и услуг [1, с. 140–141].

Таким образом, проанализировав некоторые подходы к анализу эффективности миграционной политики, можно сформулировать следующие критерии эффективности и соответствующие индикаторы. Представляемые критерии характерны, прежде всего, для государства-реципиента и позволяют оценить эффективность государственной миграционной политики как инструмента регулирования входящих миграционных процессов, учитывающих необходимость соблюдения баланса между безопасностью и экономикой, а также участие государственных институтов в данном процессе как главных акторов формирования и реализации миграционной политики.

1. Институциональный. Включает в себя оценку деятельности органа (органов) исполнительной власти в сфере миграции, их межведомственное взаимодействие с органами законодательной и судебной власти в рамках формирования и реализации государственной миграционной политики, а также взаимодействие с институтами гражданского общества в рамках формирования миграционной политики и контроля за ее реализацией.

2. Ресурсный. Включает в себя оценку существующей миграционной инфраструктуры, деятельность профильных некоммерческих организаций, а также государственных и негосударственных (правовых, языковых, культурных) центров оказания услуг.

3. Общественно-коммуникативный. Включает в себя оценку общественного восприятия миграционной политики, взаимодействия принимающего общества и мигрантов, доступ к статистической и справочной информации в сфере миграции.

4. Правовой. Включает в себя оценку изменения миграционного законодательства в государстве-реципиенте.

5. Экономико-демографический. Включает в себя оценку демографической динамики населения, прироста населения (естественный и миграционный), влияние миграции на макроэкономические показатели, оценку количественных и качественных показателей привлечения внешних мигрантов на рынок труда.

6. Правоохранительный. Включает в себя оценку преступлений, совершенных иностранными гражданами в государстве-реципиенте.

Заключение

Представленные критерии эффективности миграционной политики государства-реципиента позволяют определить ее системность, заключающуюся в соотношении с сформулированными на уровне государства основными задачами национальной, демографической, социальной, региональной и экономической политики в рамках реализации внутривнутриполитического курса, выявить ее ресурсозатратность, связанную с реализацией различных программ по переселению соотечественников или репатриации, социокультурной адаптацией внешних мигрантов и их интеграции в принимающее общество, подготовкой востребованных кадров в государствах-донорах, нагрузке иммигрантов на социальную инфраструктуру принимающего государства, а также ее восприимчивость к новым условиям, связанным с политическими и экономическими кризисами, общественным запросом, а также различным положительным практикам реализации отдельных миграционных программ.

Литература

1. Бурда М. А., Герасимова И. В., Золотарев Н. А. Политический аспект регулирования процессов адаптации и интеграции внешних трудовых мигрантов в современной России // PolitBook. 2022. № 3. С. 138–147. EDN IAWWCQ
2. Коробов А. А. Современные подходы к оценке эффективности государственной миграционной политики // Среднерусский вестник общественных наук. 2023. Т. 18. № 6. С. 176–189. DOI: 10.22394/2071-2367-2023-18-6-176-189
3. Макконелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М. : Республика, 1993. 339 с.
4. Мамфорд Л. Миф машины. Техника и развитие человечества. М. : Логос, 2001.
5. Михайлова Н. В., Бурда М. А., Гришин О. Е. Государственная миграционная политика России: актуальные вопросы внешней трудовой миграции // Этносоциум и межнациональная культура. 2020. № 4 (142). С. 9–15. EDN AAVGXT
6. Попова С. М., Яник А. А. Эффективное регулирование трудовой миграции: подходы и методы оценки // Вопросы безопасности. 2022. № 4. С. 54–69. EDN: KNAYCQ
7. Рязанцев С. В., Ростовская Т. К., Архангельский В. Н. и др. Российское общество и государство в условиях становления нового мирового порядка: демографическая ситуация в 2022 году. М. : Издательство Проспект, 2023.
8. Сморгунов Л. В. Совместное управление и сотрудничество в системе публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: История. Политология. Социология. 2022. № 1. С. 14–20. EDN LPVRVV
9. Соловьев А. И. Принятие и исполнение государственных решений. М. : Аспект Пресс, 2014.
10. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. М. : Изд-во стандартов, 1991. 104 с.
11. Шевченко Е. С. Технологии политического позиционирования президента США в глобальном измерении: определение критериев эффективности : дис. ... канд. полит. наук: М., 2023.

Об авторе:

Бурда Михаил Александрович, доцент кафедры политологии и политического управления Института общественных наук РАНХиГС (Москва, Российская Федерация), член Экспертного совета отделения Всемирного Русского Народного Собора по г. Москве, кандидат политических наук; burda-ma@ranepa.ru

References

1. Burda M. A., Gerasimova I. V., Zolotarev N. A. Political aspect of regulating the processes of adaptation and integration of external labor migrants in modern Russia // PolitBook [PolitBook]. 2022. N 3. P. 138–147. (In Russ.) EDN IAWWCQ
2. Korobov A. A. Modern approaches to assessing the efficiency of state migration policy // Central Russian Bulletin of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2023. Vol. 18. N 6. P. 176–189. (In Russ.) DOI: 10.22394/2071-2367-2023-18-6-176-189
3. McConell C. R., Bru S. L. Economics: Principles, Problems and Politics. Moscow : Republic, 1993. (In Russ.)
4. Mumford L. Machine myth. Technology and development of humanity. Moscow : Logos, 2001. (In Russ.)
5. Mikhailova N. V., Burda M. A., Grishin O. E. state migration policy of russia: actual issues of external labor migration // Ethnosocium and interethnic culture [Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura]. 2020. N 4 (142). P. 9–15. (In Russ.) EDN AAVGXT
6. Popova S. M., Yanik A. A. Effective regulation of labor migration: approaches and methods of assessment // Security issues [Voprosy bezopasnosti]. 2022. N 4. P. 54–69. (In Russ.) EDN: KNAYCQ
7. Ryazantsev S. V., Rostov T. K., Arkhangelsky V. N., etc. Russian society and the state in the context of the formation of a new world order: demographic situation in 2022. Moscow : Prospect Publishing House, 2023. (In Russ.)
8. Smorgunov L. V. collaborative governance and cooperation in the system of public power // Bulletin of Voronezh State University. Series: History. Political science. Sociology [Vestnik

- Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya]. 2022. N 1. P. 14–20. (In Russ.) EDN LPVRVV
9. Soloviev A. I. Adoption and execution of state decisions. Moscow : Publishing House “Aspect Press”, 2014. (In Russ.)
 10. Taylor F.W. Principles of Scientific Management. Moscow, 1991. (In Russ.)
 11. Shevchenko E. S. Technologies of political positioning of the President of the United States in the global dimension: determination of performance criteria : dissertation. Moscow, 2023. (In Russ.)

About the author:

Mikhail A. Burda, Cand. Sc. (Politics), Associate Professor of the Department of Political Science and Political Management at the Institute for Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), Member of the Expert Council of the World Russian People’s Council Branch in Moscow; burda-ma@ranepa.ru