

УДК/UDC 325.14

Миграционная политика Российской Федерации: использование цифровых технологий в адаптации трудовых мигрантов

Васильев Вадим Евгеньевич

студент магистратуры направления «Прикладная политология и этнополитические процессы в современном мире»

Санкт-Петербургский государственный университет

г. Санкт-Петербург, Россия

e-mail: hayhax3-98@bk.ru

Власова Кристина Владимировна

студентка

Кемеровский государственный университет

г. Кемерово, Россия

e-mail: vlasovavk@inbox.ru

Аннотация

В данной статье анализируется цифровая компонента миграционной политики России в области адаптации трудовых мигрантов. Трудовая миграция остается одним из ключевых компонентов выравнивания отрицательного демографического баланса населения России, который обеспечивает замещение экономических потребностей преимущественно низкоквалифицированной рабочей силой. За последнее десятилетие правительства все активнее начали разворачивать цифровые сервисы на основе Интернета и приложения, способные оптимизировать и упростить адаптацию трудовых мигрантов в новых условиях. В результате исследования авторы приходят к выводу, что концептуальные намерения государства развивать и использовать цифровые технологии в области миграционной политики противоречат их реализации. Показано, что использование цифровых технологий в большей степени нацелено на оптимизацию и усовершенствование миграционного контроля, нежели на адаптацию трудовых мигрантов.

Ключевые слова: цифровые технологии, миграционная политика, концепция миграционной политики, трудовые мигранты, адаптация, государственные услуги.

Migration Policy of the Russian Federation: the Use of Digital Technologies in the Adaptation of Labor Migrants

Vasilyev Vadim Yevgenyevich

student in the master's programme "Applied Political Science and Ethnopolitical Processes in the Modern World"

Saint Petersburg State University

Saint-Petersburg, Russia

e-mail: hayhax3-98@bk.ru

Vlasova Kristina Vladimirovna

student

Kemerovo State University

Kemerovo, Russia

e-mail: vlasovavk@inbox.ru

Abstract

This article analyzes the digital component of Russia's migration policy in the field of adaptation of labor migrants. Labor migration remains one of the key components of equalizing the negative demographic balance of the population of Russia, which ensures the replacement of economic needs by a predominantly low-skilled labor force. Over the past decade, governments have increasingly begun to deploy Internet-based digital services and applications that can optimize and simplify the adaptation of labor migrants to the new environment. As a result of the study, the authors come to the conclusion that the conceptual intentions of the state to develop and use digital technologies in the field of migration policy contradict their implementation. It is shown that the use of digital technologies is aimed at optimizing and improving migration control, rather than at the adaptation of labor migrants.

Key words: digital technologies, migration policy, the concept of migration policy, labor migrants, adaptation, public services.

Трудовая миграция остается одним из ключевых компонентов выравнивания отрицательного демографического баланса населения России, который обеспечивает замещение экономических потребностей пре-

имущественно низкоквалифицированной рабочей силой. За последнее десятилетие правительства все активнее начали разворачивать цифровые сервисы на основе интернета и приложения, способные оптимизировать и упростить адаптацию трудовых мигрантов в новых условиях.

Актуальность использования цифровых технологий основывается в значительной степени на том, что официальное взаимодействие государственных структур с трудовыми мигрантами является крайне ограниченным (по времени и форме) или оценивается приезжими как серьезный риск, которого стоит избегать (риски задержания сотрудниками полиции, коррупционные издержки и пр.).

Изучение миграционной политики с точки зрения использования практик цифрового взаимодействия с иммигрантами является достаточно ограниченным. Так, в отечественных исследованиях изучаются проблемы применения цифровых и информационных технологий с целью упрощения и оптимизации контроля границ [1], внедрения автоматизированных систем в регионах [2], трансляции перспектив цифровизации государственного управления миграционными процессами [3]. В зарубежных исследованиях поднимаются вопросы издержек и рисков (угрозы конфиденциальности, государственное наблюдение и пр.) при использовании таких технологий иммигрантами [4, 5], возможности доступа иммигрантов (цифровая грамотность, использование мобильных устройств и пр.) к цифровым технологиям [6], практики использования адаптационных цифровых технологий негосударственными посредническими организациями в целях помощи мигрантам [7].

В этом отношении данное исследование ставит своей целью определение оценки использования цифровых технологий при реализации миграционной политики и в процессе адаптации мигрантов как на федеральном, так и на региональном уровне.

В рамках этой цели нами были проанализированы как стратегии и программы развития миграционной политики, так и практики использования цифровых технологий государственными сервисами.

Концептуальное развитие миграционной политики: использование цифровых технологий. Важным этапом в развитии миграционной политики стало утверждение 18 июля 2012 г. Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. [8]. В этом документе впервые были собраны и закреплены принципы и основные направления деятельности нашего государства в области миграции. Появилось условие, необходимое для положительного потенциала миграционных процессов, благодаря которому стало возможным использовать цифровые и информационные технологии, — предполагаемая модернизация системы управления миграцией. Это условие дополнилось и конкретизировалось в новой Концепции государственной миграционной политики 2019–2025 гг., введенной указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. Так, например, п. 13 данной концепции гласит, что «для повышения эффективности административных процедур в сфере миграции, а также для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, применения мер административного воздействия в этой сфере все большее значение приобретает использование современных цифровых технологий и информационно-технических средств» [9]. Следовательно, государственные органы заинтересованы проводить цифровизацию миграционного законодательства с целью совершенствования его механизмов. С этой позиции Концепция предполагает осуществление ряда мер, таких как:

- оснащение государственной границы Российской Федерации техническими средствами, позволяющими своевременно выявлять и пресекать въезд и выезд иностранных граждан, не имеющих правовых оснований пребывания на территории России;
- расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции;

- совершенствование административных процедур в сфере миграции путем внедрения электронных форм взаимодействия, а также создания, поддержания и развития государственных информационных систем.

Представленные положения Концепции свидетельствуют о том, что, во-первых, незаконная миграция продолжает оставаться одной из актуальных проблем, во-вторых, что методы борьбы с ней подвергнуты корректировке. В отличие от Концепции 2012 г. с неконкретизированным разделом по противодействию незаконной миграции, нынешняя Концепция предполагает осуществление следующих мер: выявление организаторов и пособников незаконной миграции, контроль за работодателями, нанимающими иностранных граждан. Что касается вопросов противодействия коррупции и совершенствования управления миграционными процессами (в т. ч. и законодательства), то здесь упор делается на внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами, в частности через использование формата многофункциональных центров.

Несмотря на намерения правительства оптимизировать миграционные процессы с помощью использования цифровых технологий, необходимо особо отметить предполагаемую практику реализации этих намерений. Последняя свидетельствует, во-первых, о несоответствии положений Концепции плану мероприятий по реализации соответствующих мер. Так, например, в подписанном Председателем Правительства Российской Федерации плане реализации описанной Концепции [10], рассчитанном на три года, внедрение современных информационно-цифровых технологий, включая биометрические, при идентификации иностранных граждан не получило своего закрепления. Также не получил закрепления пункт Концепции об оснащении госграниц России программно-техническим комплексом для получения дактилоскопической информации, биометрической идентификации с целью сверки данных иностранных граждан с базами данных правоохранительных органов.

Во-вторых, планы правительства по реализации Концепции нацелены в большей степени на совершенствование уже внедренных ранее информационных технологий (разработка комплексной модели оптимизации, в т. ч. с использованием информационных технологий, административных процедур предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере миграции в части въезда, пребывания и приобретения гражданства РФ; развитие государственных информационных систем в целях расширения возможностей электронного взаимодействия по вопросам миграции, а также предоставления государственных услуг в сфере миграции в электронном виде) и в меньшей степени на создание новых информационных платформ (разработка концепции построения единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках).

В целом можно отметить, что цифровая компонента федеральной миграционной политики реализована в крайне ограниченном объеме, а текущим приоритетом является преимущественно совершенствование мер контроля миграции и предотвращение ее незаконного характера, тогда как проблема адаптации рассматривается отдельно от развития цифровых коммуникаций. Вместе с этим значимую роль в первичной адаптации трудовых мигрантов через легализацию своего пребывания играет доступность цифровых сервисов государственных услуг, которые стал предоставлять иностранным гражданам в электронной форме через сеть Интернет Единый портал. В случае трудовых мигрантов речь идет о таких услугах, как разрешение на временное проживание в Российской Федерации и вид на жительство [11]. Объективными препятствиями для получения данных услуг становится как исключительно русскоязычный интерфейс сайта, для использования которого владения русским языком на базовом уровне может быть недостаточно, так и проблемы технического плана, связанные с верификацией данных в системе, например необходимость ввода данных документов идентично с их записью сотрудниками в базу данных при выдаче СНИЛС.

Выявленные при анализе проблемы могут свидетельствовать о том, что при наличии планов у правительства расширять и применять цифровые технологии в миграционной политике России начало их реализации возможно только в долгосрочной перспективе. В краткосрочном периоде будут совершенствоваться уже внедренные информационные технологии и создаваться новые информационные платформы с целью повышения эффективности миграционного управления в русле централизаторского подхода. По мнению О. В. Троицкой, применение положительных практик развития информационных технологий в области миграционного управления стран Евросоюза и Северной Америки представляется наиболее эффективным способом решения задач миграционного и пограничного контроля в контексте усиления глобальной мобильности, на который сегодня делает ставку правительство Российской Федерации [1].

Опыт применения цифровых технологий. Согласно исследованию адаптации региональной миграционной политики в Самарской области Т. Н. Обушенко и Г. П. Гагаринской, на региональном уровне благодаря использованию информационных технологий произошло внедрение автоматизированных систем в работу территориальных государственных органов миграционного управления: «... Заполняются уведомления, заявления, сведения, листки статистического учета. Управление по вопросам миграции размещает на сайте сервисы «онлайн запись на прием» (однако нами было выяснено, что предварительная запись осуществляется по мобильному телефону. — Прим. авт.), «проверка действительности разрешений на работу и патентов», «подача ходатайства высококвалифицированными специалистами» и др. [2, с. 525].

В качестве демонстрации конкретного примера практик использования цифровых технологий представляется возможным привести опыт Ленинградской области. Как и в федеральных стратегиях, правительство данного региона заинтересовано использовать цифровые компоненты в миграционной политике. Так, например, в августе 2019 г. Правительство Санкт-Петербурга сообщило о разработке электронной карты мигранта. Это «пластиковый документ с встроенным чипом, содержа-

щим персональные данные о гражданине, его фотографию, отпечатки пальцев, место работы, информацию о налоговых платежах и иные сведения» [12]. Стоит отметить, что подобная система призвана оптимизировать контроль за миграционными потоками и «верифицировать» учет трудовых мигрантов, исключая различного рода подделки документов, однако правительство не дает никаких сроков практической реализации данной инициативы.

Более масштабным проектом цифровизации миграционных процессов г. Санкт-Петербурга является заявление торгово-промышленной палаты Ленинградской области о создании цифровой платформы для трудовых мигрантов и сервиса миграционного телефона, а также об их внедрении в ноябре 2019 г. В рамках этого проекта предполагается, что при въезде в Россию (в частности, в Петербург или Ленинградскую область) мигрантам будет производиться выдача телефонов, с помощью которых они смогут получать любую информацию по вопросам трудоустройства и выдачи патентов на осуществление трудовой деятельности [13]. Предполагалось, что данный проект получит распространение только в Ленинградской области и будет являться своего рода экспериментом при успешных практических показателях, по которому можно будет судить о его реализации в других субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне. Однако реализация этого проекта на сегодняшний день так и не запущена.

Таким образом, использование цифровых технологий в региональной миграционной политике сталкивается с теми же проблемами, что и на федеральном уровне. Заинтересованность их использования государственными органами декларируется, сами проекты разрабатываются, однако реального их применения на практике еще нет. Предпочтение отдается использованию и совершенствованию информационных технологий, созданию информационно-справочных сайтов и интернет-ресурсов. В г. Санкт-Петербурге правительством был создан интернет-ресурс для мигрантов [14], предоставляющий актуальную информацию об истории, традициях, основах миграционного законодательства, трудоустройстве,

медицинской помощи и т. п. Вся информация, отображающаяся в разделах сайта, представлена на русском языке, что некритично, поскольку эта информация продублирована в бумажных информационных справочниках, издающихся на русском, узбекском и таджикском языках. Электронная версия справочников также представлена на сайте. Подобное обстоятельство отличает этот ресурс, например, от миграционного форума г. Санкт-Петербурга и г. Москвы [15; 16], многофункционального миграционного центра г. Санкт-Петербурга [17]. При всем положительном информационном потенциале данных сайтов отсутствие выбора языка составляет большие трудности для целевой аудитории пользователей. В противовес стоит представить интернет-ресурс многофункционального миграционного центра г. Москвы [18], на сайте которого есть возможность создания личного кабинета иностранного гражданина и оплаты патента на трудовую деятельность через него, есть опция выбора большого количества языков, в т. ч. узбекского, таджикского и др. Однако это обстоятельство касается только официального сайта, поскольку интерфейс мобильного приложения представлен исключительно на русском языке.

Можно сделать вывод, что инициативы использования государственными органами цифровых технологий и совершенствование информационных технологий в большей степени нацелены на упрощение и оптимизацию миграционного контроля, нежели на адаптацию трудовых мигрантов в принимающее общество.

Список литературы

1. Троицкая О. В. Будущее миграционного управления: «умные границы» и информационные технологии // Миграционные мосты в Евразии: модели эффективного управления миграцией в условиях развития Евразийского интеграционного проекта: материалы IX междунар. науч.-практ. форума. М.: Экономическое образование. 2017. Т. 1. С. 262–266.

2. Обущенко Т. Н., Гагаринская Г. П. Адаптация региональной миграционной политики к инновационности экономики, глобализации и демографическим вызовам // Регионология. 2018. Т. 26. № 3. С. 512–537.

3. Воронина Н. А. Возможности цифровизации для развития государственного управления миграционными процессами и права мигрантов // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 10. С. 212020192129.

4. Gangadharan S.P. Digital inclusion and data profiling // First Monday. Vol. 17. No 5-7. 2012.

5. Keeping a Low Profile? Technology, Risk and Privacy among Undocumented Immigrants / T. Guberek [et] // CHI: Proceeding of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. No 114. 2018. Pp. 1-15.

6. Coles-Kemp L., Jensen R.B. Accessing a New Land Designing for a Social Conceptualisation of Access // Proceedings of ACM CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI'19). ACM, New York: ACM. 12 p.

7. Humanitarian organizations' information practices: Procedures and privacy concerns for serving the undocumented / Vannini S. [et al] // E J Info Sys Dev Countries. 2019. Pp. 1-8.

8. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Российской Федерации от 13.06.2012 // Справочно-правовая система «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 20.07.2020).

9. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации «Право». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810310046> (дата обращения: 20.07.2020).

10. План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: распоряжение Правительства от 22.02.2019 № 265-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

11. Портал государственных услуг // Государственные услуги для иностранных граждан. URL: <https://www.gosuslugi.ru/foreign-citizen> (дата обращения: 20.07.2020).

12. Трудоустройство мигрантов возьмут под контроль с помощью цифровой платформы // Санкт-Петербургские ведомости. URL: <https://spbvedomosti.ru/news/financy/trudoustroystvo-migrantov-vozmud-pod-kontrol-s-pomoshchyu-tsifrovoy-platformy/> (дата обращения: 06.07.2019).

13. В Петербурге планируется ввести единую систему электронного учета данных о трудовых мигрантах // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/kirillov-vladimir-vladimirovich/news/171406> (дата обращения: 20.07.2020).

14. Интернет-ресурс для мигрантов // Правительство Санкт-Петербурга. URL: <https://migrantinfo.kmormp.gov.spb.ru> (дата обращения: 06.10.2019).

15. Миграционный форум по вопросам миграции Санкт-Петербурга. URL: <https://ufms.spb.ru/community/> (дата обращения: 20.07.2020).

16. Миграционный форум города Москвы. URL: <https://ufms.msk.ru> (дата обращения: 20.07.2020).

17. Многофункциональный миграционный центр Санкт-Петербурга. URL: <https://mmc-spb.ru> (дата обращения: 20.07.2020).

18. Многофункциональный миграционный центр города Москвы. URL: <https://mc.mos.ru> (дата обращения: 20.07.2020).

References

1. Troitskaya O. V. The future of migration management: “smart borders” and information technologies // Migration bridges in Eurasia: models of effective migration management in the context of the development of the Eurasian integration project: materials of the IX International. scientific-practical forum. M.: Economic education. 2017. Vol. 1. Pp. 262-266.

2. Obushchenko T. N., Gagarinskaya G. P. Adaptation of regional migration policy to the innovativeness of the economy, globalization and demographic challenges // regionology. T. 26. No. 3. 2018. Pp.512-537.

3. Voronina N. A. Opportunities of digitalization for the development of state management of migration processes and the rights of migrants // Questions of political science. T.9. No 10.2019. Pp. 2120-2129.

4. Gangadharan S. P. Digital inclusion and data profiling // First Monday. Vol. 17.No 5-7. 2012.

5. Keeping a Low Profile? Technology, Risk and Privacy among Undocumented Immigrants / T. Guberek [ect] // CHI: Proceeding of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. No 114.2018.Pp. 1-15.

6. Coles-Kemp L., Jensen R. B. Accessing a New Land Designing for a Social Conceptualization of Access // Proceedings of ACM CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI'19). ACM, New York: ACM. 12 p.

7. Humanitarian organizations' information practices: Procedures and privacy concerns for serving the undocumented / Vannini S. [et al] // E J Info Sys Dev Countries. 2019. Pp. 1-8.

8. The concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025 [Electronic resource]: approved. By the President of the Russian Federation from 08.06.2012 <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (access date: July 20, 2020).

9. On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025: Decree of the President of the Russian Federation dated October 31, 2018 No. 622 // Official Internet portal of legal information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810310046> (access date: July 20, 2020).

10. Action plan for the implementation in 2019-2021 of the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025: Government order dated 22.02.2019 No. 265-r // Collected Legislation of the Russian Federation of 2019, No. 9, Art. 869.

11. Portal of public services // Public services for foreign citizens. URL: <https://www.gosuslugi.ru/foreign-citizen> (access date: July 20, 2020).

12. Employment of migrants will be taken under control using a digital platform // St. Petersburg vedomosti, 01.10.2019. URL: <https://spbvedomosti.ru/news/financy/trudoustroystvo-migrantov-vozmut-pod-kontrol-s-pomoshchyu-tsifrovoy-platformy/> (access date: June 07, 2019).

13. In St. Petersburg it is planned to introduce a unified system of electronic registration of data on labor migrants // Official site of the Administration of St. Petersburg: news. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/admin/kirillov-vladimir-vladimirovich/news/171406> (access date: July 20, 2020).

14. Internet resource for migrants // Government of St. Petersburg. URL: migrantinfo.kmormp.gov.spb.ru (access date: June 10, 2019).

15. Migration Forum on migration in St. Petersburg. URL: <https://ufms.spb.ru/community/> (access date: July 20, 2020).

16. Migration Forum of the city of Moscow. URL: <https://ufms.msk.ru> (access date: July 20, 2020).

17. Multifunctional migration center of St. Petersburg. URL: <https://mmc-spb.ru> (access date: July 20, 2020).

18. Multifunctional migration center of the city of Moscow. URL: <https://mc.mos.ru> (access date: July 20, 2020).