



Комитет  
гражданских  
инициатив



*Концепция  
государственной миграционной политики  
на период до 2025 года:  
заявленные планы и реальная жизнь*

Москва,  
март 2015 года

## ***Вступление***

В июне 2012 года произошло эпохальное в сфере миграции событие - была наконец-то принята столь долгожданная Концепция государственной миграционной политики до 2025 года (далее - Концепция). Подготовка данного, чрезвычайно важного для России документа, проводилась при активном участии экспертного сообщества, что позволило учесть в нем многие актуальные моменты и приблизить заложенные в ней цели и задачи к реалиям развития современного российского общества на долгосрочную перспективу.

Это первая миграционная Концепция, непосредственно нацеленная на экономический рост и увеличение населения страны. Стержневым положением Концепции можно считать утверждение, что «привлечение иностранных работников ... в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития».

При этом явное акцентирование миграционной политики на экономической функции объективно обусловлено тяжелой трудоворесурсной ситуацией, складывающейся в предстоящем 10-лети. Согласно среднему варианту прогноза Росстата на период 2015-2020 гг. придется наиболее глубокий провал в численности трудовозрастных контингентов: они сократятся на 5 млн. чел., при том, что за предшествующие 2011-2014 гг. они уже уменьшились на 4 млн. чел. Всего за 10-летие 2011-2020 гг. сокращение составит 10%.

В 2020-2025 гг. ожидается более благоприятная ситуация: убыль трудоспособного населения хотя и продолжится, но значительно медленнее, составив за 5-летие чуть больше 1 млн. чел. Улучшение ситуации продлится до середины 30-х, но затем страну вновь ожидает трудоворесурсный провал столь же глубокий, как и переживаемый в настоящее время. Столь резкие перепады в воспроизводстве трудоворесурсного потенциала формируют заказ на гибкую миграционную политику, способную быстро отзываться на меняющуюся демографическую ситуацию и запросы экономики.

Конкретные направления миграционной политики, обозначенные в Концепции, в основном призваны обеспечить достижение названной цели. Тем самым миграционной политике в Концепции придается роль важнейшего фактора экономического роста страны. Потребовалось почти 2 десятилетия усилий экспертного сообщества, чтобы признание этого факта

нашло отражение в правительственном документе, определяющим долгосрочную стратегию.

Экспертное миграционное сообщество связывало с принятием данной Концепции большие надежды на кардинальное изменение законодательной и правоприменительной практики, на создание человеческих условий для пребывания мигрантов, неукоснительное соблюдение их прав наконец-то будет, покончено с полицейским беспределом в отношении мигрантов, с рабской эксплуатацией их труда, коренным образом измениться у россиян отношение к мигрантам не как потенциальным преступникам, а как к законопослушному и трудолюбивому человеку, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации.

Это позволит России получить огромные дивиденды от труда мигрантов, вносящих существенный вклад в развитие нашей страны.

Однако этим надеждам так, по-видимому, и не суждено будет сбыться.

Мы надеемся, что наш скромный может быть позволит обратить внимание на принятую Концепцию и начать реализацию заложенных в ней хороших идей.

Данную работу мы решили построить на сравнительном анализе продикларированных основ Концепции - целей миграционной политики, механизмов их достижения и как это осуществляется на практике.

### ***Реализация целей миграционной политики***

Основными целями миграционной политики России, определенными в вышеуказанной Концепции являются:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года, раздел III, пункт 2.1.

Прошедшие почти 3 года с принятия Концепции позволяют сделать первые выводы о ходе ее реализации.

*Цель I - Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации*

За 2012-2014 годы, по данным ФМС России, численность иностранных граждан, въезжающих в Россию, возросла на 10 %. Вместе с тем, в 2014 году на территорию РФ въехало **17,3** млн. иностранных граждан, что на почти на **500 тыс.** человек меньше, чем в 2013 году, что обусловлено изменениями в российском миграционном законодательстве.

Самым мощным миграционным потоком в Россию является трудовая миграция. В последние несколько лет численность оформленных разрешений на работу и патентов продолжила тенденцию к возрастанию. Так в 2014 году органами ФМС России оформлено около **3,89** млн. разрешений на работу и патентов, что на 31% больше чем в 2013 году (**2,97** млн. штук).

Значительную часть внешних трудовых мигрантов (более 90%) составляют граждане СНГ, среди которых лидируют граждане Украины и республик Средней Азии.

В последнее время, к сожалению для экспертного сообщества, происходит тенденция все большей закрытости ФМС России статистики о привлечении и использовании иностранных работников в страновом, региональном и отраслевом разрезах, что существенно затрудняет проведение анализа миграционной ситуации и эффективности привлечения мигрантов.

Вместе с тем, значительные масштабы нелегальной миграции, которые подтверждаются различными социологическими опросами, проверками органов миграционной службы, постоянно освещаемыми СМИ, свидетельствуют, что трудовой потенциал мигрантов используется весьма неэффективно и несет в себе существенные риски.

Отличием нелегальной миграции в России, в условиях безвизового въезда на ее территорию мигрантов, по сравнению с другими зарубежными государствами, является их нелегальная занятость, прежде всего, в теневом секторе экономики.

Наличие трудовых мигрантов, осуществляющих нелегальную занятость, отмечается практически во всех мигрантоемких государствах. Однако в России размеры этого явления приобрели огромные масштабы.

Отсутствие исследований миграционной сферы затрудняет количественное определение его масштабов. В связи с этим существующие оценки нелегальной занятости мигрантов весьма и весьма разнятся – от **3,5 4** млн. человек (оценка ФМС России) до **15-20** млн. человек (экспертные оценки).

При этом следует отметить, что цифра в **3,5** млн. человек впервые была озвучена на заседании Совета Безопасности еще в 2001 году на основе исследования нелегальной миграции, проведенном Ж.А.Зайончковской. С того времени прошло четырнадцать лет, миграционные потоки возросли в несколько раз, а ФМС России продолжает озвучивать практически ту же цифру. Хотя по различным социологическим опросам нелегальная миграция приобретает все большие масштабы и все больше волнует россиян. Постоянное озвучивание ФМС России этой устаревшей цифры свидетельствует о том, что главное миграционное ведомство не владеет реальной ситуацией в этой сфере.

С учетом этого, экспертные оценки более реально отражают объемы занятости мигрантов в неформальном секторе экономики, хотя порой они и завышены. По оценке Фонда «Миграция XXI век», основанной на объемах денежных переводов мигрантов, численность нелегально работающих мигрантов составляет порядка **10** млн. человек.

Непоступление налогов в российский бюджет от нелегальной занятости трудовых мигрантов в **6,1 раза** превышает его доходы от их легального использования:

По оценке специалистов в сфере нелегальной трудовой миграции вращается ежегодно порядка 30 млрд. долларов, часть этих денег - заработки мигрантов, часть - коррупционные доходы работодателей и работников контролирующих органов, часть - уходит в криминальные структуры как местные, так и транснациональные. При этом деньги, уходящие в криминальные структуры находятся в тени и никто даже не пытается их отследить. И остается только догадываться в каких целях могут использоваться эти деньги.

Так, например, миграция из Латинской Америки в США настолько срослась с наркобизнесом, что это стало весьма острой проблемой для спецслужб. Колоссальные средства, направляемые на охрану госграницы, по сути является не столько борьбой с нелегальной миграцией, сколько с наркотрафиком.

Применение дешевой и бесправной рабочей силы приводит к консервации низкого уровня оплаты и производительности труда, нечестной

конкуренции на рынке труда, тормозит модернизацию экономики, что ухудшает перспективы занятости российских граждан в отдельных отраслях экономики и в отдельных регионах, способствует вовлечению мигрантов в криминальные структуры, способствует росту межнациональной напряженности.

Невозможность для подавляющей численности трудовых мигрантов реализовать свое легальное пребывание и работу неизбежно приводит к их массовой маргинализации, широкому распространению незаконной эксплуатации вплоть до принудительного и рабского труда, а также торговли людьми. Развитие этих явлений является свидетельством деградации нравственных ценностей в обществе.

Наличие на территории страны значительной численности нелегальных трудовых мигрантов, в отношении которых нарушаются трудовые и социальные права, приводит к росту их настроенности, а подчас и формированию негативного отношения к России и россиянам.

При этом сами трудовые мигранты оказываются вне правового поля и попадают в зависимость от криминализированных посредников, коррумпированных чиновников и сотрудников правоохранительных органов, недобросовестных, эксплуатирующих их работодателей. Наличие большой армии трудовых мигрантов с неурегулированным правовым статусом вызывает негативное отношение к ним местного населения, способствует росту ксенофобии и разгулу коррупции в структурах, занимающихся миграцией и представляет собой мину замедленного действия.

Огромные масштабы нелегальной занятости трудовых мигрантов создают реальную угрозу социально-экономической стабильности и безопасности как самих мигрантов, так и принимающего их государства

В последнее время все большей угрозой национальной безопасности становится обострение межнациональных отношений, вызванных значительным переизбытком мигрантов в ряде субъектов Российской Федерации - людей иной внешности, разговаривающих на других языках, исповедующих другую религию, да и просто ведущих иной образ жизни, имеющих отличные модели поведения на улицах российских городов становится все больше. По объединенным экспертным данным, **85%** трудовых мигрантов в России - мусульмане; более **66%** недостаточно владеют русским языком (не знают вообще или говорят очень плохо).

Результатом этого является рост ксенофобии, мигрантофобии и экстремистских настроений в российском обществе. Растет культурная дистанция между приезжающими мигрантами и российским населением.

Показательно, что на момент распада Советского Союза на его территории насчитывалось порядка двухсот конфликтов с ярко-выраженной межэтнической составляющей - Осетино-ингушский конфликт, Первая чеченская война, конфликты в соседних, еще не установившихся государствах: Таджикистан, Армения, Азербайджан привели к миллионам беженцев и вынужденных переселенцев. И, как ни странно, уровень ксенофобии в обществе резко не вырос. По прошествии двадцати с лишним лет межнациональные конфликты искрят по всей России – от Санкт-Петербурга до Владивостока и от Кондопоги до Чечни. А уровень ксенофобии в России просто зашкаливает, о чем ярко свидетельствуют ежегодные «Русские марши», кстати зародившиеся в середине двухтысячных. И это происходит на фоне мощнейшего укрепления вертикали власти, многочисленных и прекрасно оснащенных как самих органов МВД, так и их специальных подразделений.

Можно лишь с горечью констатировать, что вместо единого российского народа с его славной историей и главной российской идентичностью мы получили народы, воспринимающие свою идентичность как чуть-ли не враждебную российской и особенно русской – это, прежде всего, чеченцы и дагестанцы, а так же ряд других народностей.

В этой связи хотелось бы отметить такой феномен как подсознательный перенос опасности от внутренних мигрантов - выходцев с Северного Кавказа на внешних, которые в подавляющем большинстве законопослушны.

Указанные тенденции усиливаются из года в год. Культурно более далекие, плохо владеющие русским языком и менее адаптивные мигранты – серьезный вызов миграционной политике России, которая должна учитывать происходящие изменения, чего, к сожалению, пока не происходит.

Но только «решениями сверху» столь пронзительную, острую, и, вместе с тем, хрупкую сферу не урегулировать. В этой связи показательно мнение политолога Борис Макаренко<sup>2</sup>: "Состояние межнациональных отношений сейчас в состоянии тикающей бомбы. Это состояние подпитывается социальной напряженностью, потому что, как только человек

---

<sup>2</sup>«Национальную политику повысили до генерала», газета «Коммерсантъ», №173/П (4958), 17.09.2012.

начинает хуже жить, он тут же начинает искать виноватых другой внешности, другой национальности или вероисповедания. Все, что делает власть в последние годы, прямо противоположно воспитанию толерантности в обществе".<sup>3</sup>

В то же время мы четко видим существенное увеличение привлекаемых иностранных работников. По данным ФМС России с 2012 по 2014 год численность привлекаемых иностранных работников возросла на 45%.

При этом основным работодателем, привлекающим иностранных работников, является государство. Все крупные национальные проекты, такие как АТЭС, Олимпиада в Сочи, крупные нефтепроводы, газопроводы, подготовка Чемпионата мира по футболу 2018 года реализуются с активным привлечением трудовых мигрантов.

Таким образом, становится совершенно очевидной двойственность позиций государственной власти в сфере миграции.

С одной стороны государственные СМИ формируют негативный образ мигрантов как виновников социальных проблем жителей России, так и ответственных за рост преступности, что, кстати, противоречит официальным данным МВД России.

С другой стороны, в экономической сфере государство ведет себя весьма прагматично, объективно оценивая, что без привлечения мигрантов дальнейший рост экономики из-за неблагоприятной демографической ситуации невозможен.

Двойственность этих позиций и является основным генератором роста антимигрантских настроений в обществе.

Это свидетельствует о том, что государство осознанно формирует негативный образ мигранта в глазах населения на случай серьезных экономических проблем или социальных потрясений, предполагая сделать их виноватыми и тем самым переключить на них недовольство населения.

Этому, на наш взгляд, также способствует слабость и высокая коррумпированность органов государственной власти и управления, прежде всего, ФМС России, правоохранительных органов, региональной власти,

---

<sup>3</sup> «Национальную политику повысили до генерала», газета «Коммерсантъ», №173/П (4958), 17.09.2012.

которые не могут эффективно противодействовать хлынувшему из республик Закавказья и Северного Кавказа торгово-спекулятивного, а порой, просто откровенно криминального капитала. Эти деньги и клановый характер самоорганизации этих народов позволили «захватить» наиболее прибыльные и социально-значимые объекты, такие как рынки, торговые центры и т.д.

Проведенный Фондом «Миграция XXI век» анализ наиболее резонансных межнациональных конфликтов показал, что подавляющее большинство из них возникали вблизи объектов собственности или на объектах собственности, принадлежащих либо иностранным гражданам, либо российским гражданам, выходцам из республик Северного Кавказа и Закавказья.

Такая ситуация не могла не породить недовольство местного населения, в т.ч. и бизнес-сообщества. В результате любой конфликт, даже возникший на бытовой почве, тут же приобретает межнациональную окраску.

Таким образом, ситуация, сложившаяся в сфере межнациональных отношений, уже не просто напряженная, она является прямой угрозой национальной безопасности России. И если бы не события на Украине, то скорее всего мы бы имели уже в прошлом году весьма мощные конфликты на межнациональной почве с серьезными последствиями типа Западного Бирюлева.

В этой связи весьма своевременным является создание федерального агентства по делам национальностей.

Всплеск конфликтов на почве межнациональных и межрелигиозных отношений обусловлен и практическим отсутствием работы по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество, как в государствах их исхода, так и в государстве их приема.

Отсутствуют эффективные программы адаптации и интеграции мигрантов всех типов в российское общество, которые могли бы помочь снизить градус конфликтов на межнациональной почве.

В настоящее время фокус проблем в сфере адаптации и интеграции мигрантов смещается в социально-культурную сферу, особое значение приобретают вопросы социализации иммигрантов, их приспособления к принимающему сообществу, соблюдения ими правил поведения, традиций и норм, принятых местным населением.

Однако пока, кроме создания в 2013-2014 годах нескольких пилотных центров по адаптации мигрантов в Тамбовской и Оренбургской областях, Республике Коми, а также малоэффективных курсов (более 300) по изучению русского языка в России, на этом поприще практически ничего не предпринимается и нет понимания, что адаптационная политика должна быть сегрегированна в зависимости от категории мигранта (миграция на постоянное жительство, миграция высококвалифицированных специалистов на длительное время в сопровождении семьи, сезонная миграция, временная трудовая и пр.). Не продуманы оптимальные для каждой из категорий мигрантов подходы.

Эффективность вышеупомянутых пилотных центров адаптации вызывает большое сомнение, поскольку, например, в Тамбовской области, как следует из письма работодателей г.Тамбова и Тамбовской области, их заставляли силой селить в этом центре трудовых мигрантов, которые у них работали. Мигранты отказывались там жить, так как они в большинстве своем, приехали зарабатывать деньги и не горят желанием еще учиться и платить за проживание в разы больше своих земляков! Кроме того, работодателей также заставляют оплачивать проживание мигрантов в этом центре, однако в последующем они эти деньги берут с мигрантов. Стоимость проживания в общежитии г.Тамбова составляет 1,5-2,0 тыс. рублей в месяц, а центре 6,65 рублей. В Тамбове и области в основном работают граждане Узбекистана, которые приезжают на заработки на 6-8 месяцев в году и не связывают с Россией свое дальнейшее проживание.

Кроме того, в соответствии с уставными документами Центра в нем могут проживать трудовые мигранты, имеющие разрешения на работу или патенты и уже осуществляющие трудовую деятельность, т. е. иностранный гражданин должен сам получить сертификат подтверждающий знание русского языка, истории и права, сам получить сертификат добровольного медицинского страхования, сам получить медицинскую справку и сертификат отсутствия у него ВИЧ — инфекции.

Таким образом. в связи введением патентов актуальность в таких центрах отпала Сейчас вместо 100 человек. на которые рассчитан Центр, там проживает всего 60 человек.

Возникает закономерный вопрос - а нужны ли такие адаптационные центры? Тем более, что их создание обходится государству в немалые деньги. Например, создание тамбовского пилотного центра обошлось около 200 млн. рублей. Любопытны и методы руководства создателя этого центра -

начальника местного УФМС (см.УФМС ТамбовТимофеев Утub).

Законопроект «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», активно обсуждавшийся общественностью в 2014 году, так до сих пор и не принят.

Следует также учитывать и достаточно низкий интеграционный потенциал принимающего общества, во всех слоях которого распространены ксенофобские настроения. Лозунг «Россия для русских!», по опросам социологов, поддерживается большинством респондентов с начала 2000-х годов.

В массе своей россияне считают, что мигранты России не нужны. Рестрикционная миграционная политика поддерживается подавляющим большинством граждан. Согласно опросу Левада-центра, проведенного в июне 2013 г. в 130 населенных пунктах 45 регионов страны, около **70%** россиян считают, что присутствие иностранцев в их городе чрезмерно. **84%** поддерживают идею введения строгого визового режима со странами Средней Азии и Закавказья. Выказались против предоставления вида на жительство в России даже тем мигрантам, которые отслужат год и более в российской армии или детям мигрантов, окончившим российскую среднюю школу **54%** и **50%** респондентов соответственно.

В августе 2014 года, проведенный Левада-центром опрос показал, что большинство россиян **-76%**, как и год назад, выступают за ограничение притока мигрантов в страну.

На усиление напряженности на межнациональной почве большое влияние оказывает мигрантофобия на государственном уровне, что особенно ярко проявилась во время предвыборной компании в сентябре 2012 года. в г.Москве.

Наблюдающаяся сегрегация мигрантов, формирование субкультурных мигрантских анклавов в принимающей среде, в т.ч. территориальных анклавов, процветание теневых посредников, коррумпированность исполнительных структур, связанных с миграционными процессами, слабость институтов гражданского общества, неразвитость гражданского самосознания и отсутствие традиций гражданского контроля в России - все это весьма серьезно угрожает социально-экономической и политической стабильности, особенно на локальном уровне. (В настоящее время такие процессы идут в российских городах преимущественно вблизи крупных торговых точек и других мест массовой занятости иноэтничных мигрантов).

Необходимо констатировать недостаточную степень участия в реализации миграционной политики местных властей, общественных организаций и бизнеса. Деятельность каждой из таких структур востребована мигрантами и российским обществом и чаще всего охватывает ту сферу, на которую у федеральных органов власти не хватает ни сил, ни времени. У этих организаций есть одно огромное преимущество - они «работают на местах» и отражают настроения населения, отлично разбираются в реальной ситуации, наработали опыт оперативного реагирования на происходящие изменения.

В то же время Россия явно недостаточно перенимает опыт зарубежных стран по более активному включению местной власти, гражданского общества, населения и церкви в вопросы адаптации и интеграции мигрантов на основе передачи им части полномочий госструктур.

Зарубежный опыт показывает, что только на основе тесного взаимодействия всех вышеперечисленных акторов этого процесса возможна быстрое и безболезненное включение мигрантов в местный социум.

Однако российские чиновники категорически против передачи даже незначительной части своих полномочий, не говоря уже о бюджетных средствах, негосударственным структурам.

В этой связи поистине революционным было решение Президента передать часть полномочий по оформлению патентов местным властям. И здесь надо отдать должное московским властям, которые инициировали этот процесс.

Угрозу национальной безопасности страны может также создавать и занятие трудовыми мигрантами определенных ниш на рынке труда. Так, например, значительное количество китайских трудовых мигрантов, работающих в сельском хозяйстве Дальнего Востока, при обострении политических отношений с Китаем может стать причиной отсутствия продуктов питания в данном регионе. Определенные угрозы национальной безопасности представляет и высокая занятость трудовых мигрантов в торговле продуктами питания, поставляемыми из других государств.

Вместе с тем, высокая занятость мигрантов в теневом секторе экономики и стихийность миграционных потоков, не только приводят к деформациям на рынке труда, но и конкуренции с местным населением за рабочие места, поскольку они менее притязательны к условиям труда и размеру его оплаты и соглашаются на любую работу.

Это вызывает недовольство россиян и также формирует их негативное отношение к трудовым мигрантам.

Достижение максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации сводится к минимизации того сегмента иммиграции, который находится в стране, нарушая установленные законодательством правила как въезда, так и пребывания, независимо от их целей, минимизации нелегальной миграции. В этом аспекте необходимо рассмотреть решение ключевого для выполнения миграционного законодательства в России правила о необходимости регистрации по месту пребывания или месту проживания. Такое требование объясняется необходимостью административного наблюдения за перемещением и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эту проблему принято считать проблемой регистрации населения на территории Российской Федерации (или прописки). Оформление регистрации является первым шагом при любой стратегии легализации иностранных граждан на территории Российской Федерации. Получение разрешения на работу, оформление патента, вида на жительство и т.д., все процедуры требуют, прежде всего, определения адреса жилого помещения, в котором должен фактически временно проживать иностранный гражданин.

Существующая в России адресная система регистрации предполагает поиск владельца или нанимателя жилья, который согласен зарегистрировать мигранта по своему адресу. Российские граждане не готовы регистрировать мигрантов, опасаясь возможных осложнений. Так, при опросе москвичей в 2013 г. оказалось, что только 13% сдававших жилье в аренду мигрантам, регистрировали их в этом жилье.<sup>4</sup> Мигранты часто вынуждены пользоваться для регистрации услугами частных посредников за дополнительную плату. Необходим поиск альтернативных способов регистрации. Один из них был найден во время миграционной реформы в 2008 г. в виде регистрации по месту работы, в том числе включая нежилые помещения. Этот способ был отвергнут, но других вариантов не было предложено.

---

<sup>4 4</sup> Варшавская Е.Я. Иностраный работник на российском рынке труда (взгляд работодателя) // Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика: Материалы чтений памяти Е.В.Тюрюкановой, 12 июля 2012 года. – М., 2012. – с.22. На базе исследования Левада-Центра осенью 2011 г.; 1520 предприятий, всероссийская выборка.

Вместе с тем, выбор жилых помещений, в которых могут проживать иностранные граждане в России, не велик. Есть два варианта решения проблемы проживания мигрантов. Практически единственным жилым фондом, которым может воспользоваться иностранный гражданин, в том числе временный трудовой мигрант, является жилая площадь, сдаваемая в аренду российскими гражданами. А также помещения, не относящиеся к жилому фонду (бывшие, снятые с балансов предприятий общежития, подвальные помещения, заброшенные строения и прочие приспособленные помещения, но используемые работодателями юридическими лицами, для размещения в них привлекаемых работников). Это жилищно-коммунальные предприятия в городах, швейные, пищевые производства, обслуживание инфраструктуры торговых рынков и т.п. Регистрации в арендуемых жилых помещениях арендодатели либо препятствуют сами, чтобы скрыть факт получения арендной платы, либо производится регистрация в небольших по площади жилых помещениях большого количества не проживающих там фактически иностранных граждан. И первый, и второй варианты являются фальсификацией фактического расселения иностранных граждан, в том числе трудовых мигрантов. Отсутствие регистрации иностранцев в том или ином жилом помещении само по себе предопределяет их нелегальное, а следовательно, уязвимое положение, предполагающее последующую дискриминацию (поборы, взятки, угрозы административных наказаний и т.п.), что приводит к несоблюдению принципиального положения подпункта б) пункта 22 Концепции о недопустимости любых форм дискриминации.

Действующая регистрационная система и ФМС, как агрегатор этой информации, не работает и по следующим объективным причинам:

Во-первых, из-за огромной потребности экономики в дешевой рабочей силе в условиях самого низкого среди развитых стран уровня безработицы.

Во-вторых, излишних бюрократических барьерах, вынуждающих людей просто не регистрироваться.

В-третьих, запредельной коррупция в этой сфере, позволяющей нарушать установленный порядок. Резиновые квартиры - это порождение ФМС, паспортных столов и участковых. Это факт, очевидный для всех экспертов в этой области.

Для местного населения, наличие на локальной территории людей с неурегулированным правовым статусом, делает небезопасной, некомфортной среду их обитания.

Таким образом, цель, поставленная при введении механизма обязательной регистрации, а именно контроль за пребыванием иностранных граждан непосредственно в занимаемых ими жилых помещениях, не достигается. И не только не достигается, но также порождает специфический вид незаконного обогащения отдельных граждан в контакте с чиновниками и правоохранительными органами. Может ли институт регистрации в существующей ситуации отсутствия достаточного легального жилого фонда выполнять задачу «противодействия незаконной миграции» (пункт 23 подпункт «ж» Конвенции). Очевидно, что нет. Следовательно, сохраняя идею о необходимости наличия информации о местах временного пребывания и проживания иностранных граждан, необходимо пересмотреть требование законодательства о привязке этой информации к жилому помещению.

Если мы хотим точно знать, сколько человек проживает в конкретном населенном пункте, то порядок регистрации должен быть заявительным и простым, но в то же время - обязательным (*на самом деле складывается впечатление, что у государства главной задачей является оперативно-розыскная, т.е. не сколько человек проживает на данной территории, а где человек ночует*). Если же мы делаем его полуразрешительным и излишне бюрократизированным, то тем самым такой порядок заставляет людей уходить в тень. То есть сам порядок входит в противоречие с потребностями экономики, личными интересами граждан.

Единственный выход, существующий во многих странах, это регистрация в органах местной власти. Порядок должен быть прост и понятен для всех жителей. Только так можно предотвратить межнациональные конфликты и снизить уровень коррупции в этой сфере.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вполне обоснованный вывод, ***что предусмотренные Концепцией меры по нивелированию угроз национальной безопасности страны, связанной с привлечением и использованием труда иностранной рабочей силы, а также максимальной защищенности, комфортности и благополучию населения Российской Федерации не реализуются, в результате отмечается ухудшение ситуации.***

## **Цель II - Стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации**

Возвращающиеся в Россию соотечественники, часть трудовых мигрантов, решивших остаться жить и работать в России, а также образовательная миграция являются единственным источником восполнения естественной убыли населения нашей страны в трудоспособном возрасте.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 23 Концепции, предусматривающим создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан в 2013 году была принята новая редакция Государственной программы добровольного переселения соотечественников, которая стала бессрочной и учла устранение многих административных барьеров, препятствующих успешной реализации первой программы 2006 года.

Число регионов вселения - субъектов Российской Федерации - возросло с 38 до 54, при этом расширено понятие территории вселения, к которой относится теперь вся территория региона, а не только какая-то его часть, уменьшен НДФЛ с 30% до 13%, расширен круг членов семьи участников Госпрограммы, включающий теперь бабушек, дедушек, совершеннолетних братьев и сестер, усыновленных детей, что позволит переезжать большими семьями, отсутствует привязка переселенца к конкретному рабочему месту.

*Вместе с тем, ее принятие не решило главной задачи этой Программы – создание условий для беспрепятственного получения российского гражданства и придания ей статуса репатриационной программы, что способствовало бы значительному облегчению получения переселяющимися соотечественниками российского гражданства. Кроме того, до сих пор четко не определено понятие «соотечественник, что также мешает ее успешной реализации.*

Новая программа не содержит конкретных показателей по переселению соотечественников, что в принципе затрудняет оценку ее эффективности.

Региональные власти затянули разработку и согласование региональных программ переселения из-за чего ее реализация в 2013 году существенно снизилась - ей воспользовались немногим более **36,8** тыс. человек.

В 2014 году количество участников Государственной программы возросло, что было обусловлено активным участием граждан Украины, прибывших в Россию с территорий военных действий:

(тыс. человек)

	Принято заявок об участии в Программе (тыс.штук)		Выдано свидетельств участника Госпрограммы(тыс.штук)		Поставлено на учет в территориальных органах ФМС России	
	Всего	в т.ч от граждан Украины	Всего	в т.ч. гражданам Украины	Всего	В т.ч. Граждан Украины
Всего	90,4 (на 208,2 тыс. чел)	37,4 (на 77,7 тыс.чело.)	70,8 (158,9 тыс.чел.)	27,1 (55,3 тыс.чел.)	106,3	41,7
в т.ч.						
за рубежом	37,9	4,4	30,9 (79,6 тыс. чел)	2 (4,3 тыс. чел)		
на территории РФ	52,5	88,3	39,9			

Всего в 2014 году в Россию прибыло 51,5 тыс. участников Госпрограммы, а с членами семей 100,5 тыс. человек.

На учет в территориальных органах ФМС России в рамках Государственной программы поставлено 106,3 тыс. человек, в том числе 41,7 тыс. переселенцев с Украины, что составило 39,2% всех переселившихся в Россию в 2014 году участников Государственной программы и членов их семей.

Проблема обустройства соотечественников, покидающих территорию Украины, в ближайшие годы может быть основной в связи с напряженной обстановкой на юго-востоке этого государства.

**Таким образом, эти данные свидетельствуют не о повышении эффективности работы Программы, а ее использование как одного из механизмов частичного решения проблем вынужденных переселенцев с Украины.**

**Основным стимулом добровольного переселения соотечественников является получение российского гражданства. Однако эта проблема не решается с 2006 года - года принятия этой программы.**

До сих пор также не решен главный вопрос, тормозящий переселение соотечественников, - являются ли гражданами России этнические русские, переехавшие в страны СНГ до 1992 года и решившие вернуться или уже вернувшиеся в Россию.

На наш взгляд, является ошибочным тезис о том, что переселить всех желающих переселиться соотечественников нам мешает финансовый ресурс. Однако никто таких расчетов не видел и есть большие сомнения, что они действительно существуют.

Не устранив эти два принципиальных препятствия нельзя реализовать совершенно правильный курс Президента на обеспечение упрощенного порядка приобретения российского гражданства для всех соотечественников, включая подданных российской империи.

Ресурсом для увеличения численности временного населения страны являются также и трудовые мигранты, что положительным образом сказывается на общей экономической ситуации в государстве. Эти люди вовлечены в товарно-денежные отношения, тем самым они стимулируют развитие социальных аспектов жизнедеятельности: торговли, сферы услуг, сектора аренды жилья, банковской сферы и пр.

Одновременно трудовые мигранты потенциально выступают как возможные будущие полноправные граждане страны приема, поскольку законодательствами практически всех развитых государств, в том числе и России, по истечении определенного периода времени предусмотрена возможность постоянного проживания для законопослушных иностранцев и принятия ими гражданства.

Согласно исследованиям, на постоянное жительство в России ориентирована примерно четверть мигрантов, около 40% проживают в России более 1 года. Это в значительной мере уже адаптированные мигранты. Они могут рассматриваться в качестве источника пополнения постоянного населения России. Для таких мигрантов, вместо запрещения повторного въезда, целесообразно открыть натурализационный коридор при определенных условиях (например, взимая штраф за нарушение режима пребывания).

Нижеследующая таблица показывает динамику принятия гражданства, вида на жительство и разрешения на временное проживание иностранными гражданами<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> По данным ФМС России

(тыс. чел)

Годы	Приняли гражданство	Получили вид на жительство	Получили разрешение на временное проживание
2012	95,7	125,9	220,9
2013	135,8	129	221
2014	157,8	139	296,8

В 2014 году возрастание численности принявших российское гражданство объясняется принятием поправок в Закон «О гражданстве», позволяющих вступать в гражданство в упрощенном порядке для носителей русского языка, которым опять же воспользовались граждане, прибывшие с территорий вооруженных конфликтов на Украине. Специально для этой категории граждан была увеличена и квота на выдачу разрешений на временное проживание

В то же время пополнение численности постоянного населения России за счет временных трудовых мигрантов зависит от многих факторов и, прежде всего, от иммиграционной привлекательности нашей страны для мигрантов, создания им благоприятных условий для адаптации и интеграции в принимающее сообщество и, самое главное, от политической воли государства по их переезду на постоянное место жительства в Россию.

И, наконец, довольно широкие перспективы для восполнения демографического потенциала страны грамотными, квалифицированными и интегрированными в российскую действительность кадрами представляет образовательная (учебная) миграция.

Вместе с тем, 23 июня 2014 года был принят 157 -ФЗ «О гражданстве Российской Федерации, который, наоборот, усложнил получение российского гражданства иностранными гражданами - выпускниками российских учебных заведений. Если раньше такие выпускники могли получить российское гражданство в упрощенном порядке без наличия вида на жительство и трехлетнего периода работы в России по специальности, то с его принятием они должны в обязательном порядке иметь вид на жительство и отработать три года по специальности на территории Российской Федерации.

В этой связи обращает на себя внимание циничная формулировка информации о данном законе - *«Федеральный закон направлен на упрощение порядка приёма в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, являющихся предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами, выпускниками российских образовательных организаций профессионального образования, или иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и признанных носителями русского языка в соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации».*

В Концепции миграционной политики (пункт 24, подпункт «а» последний абзац) предусмотрено создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство, а также введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей.

Такой подход, несомненно, имеет право на существование и оправдал себя во многих развитых европейских государствах. Однако в ближайшей перспективе для России переход к балльной системе привлечения постоянных граждан в страну представляется несколько преждевременным, поскольку основной контингент миграционных потоков достаточно однороден в части уровня квалификации, культуры, государств исхода. В этом случае ее применение не даст ожидаемого эффекта.

Кроме того, у нас еще не сформировались ни социально-экономические, ни политические условия, достаточно привлекательные для широкого круга иностранных граждан, имеющих высокий уровень образования и квалификации, обладающих уникальными навыками. Для их привлечения в Россию необходимо на государственном уровне принимать меры по улучшению инвестиционного и бизнес-климата в России.

В этой связи бездействие ФМС по данному вопросу может быть не только оправданно, но и полезно.

Пока же, особенно в последнее время, отмечается тенденция роста оттока россиян в другие страны.

Однако, официальные данные ФСМ России рисуют довольно незначительный отток россиян на постоянное место жительства в другие государства.

По данным этой службы в 2013 г. на постоянное место жительства (далее - ПМЖ) за границу выехало около 26-27 тыс. россиян. В последние годы отмечается снижающийся тренд выездов за границу. По данным ВЦИОМ численность желающих уехать из России на ПМЖ за границу сократилась с 22% в 2011 г. до 17 % в 2014 г. Чаще всего о желании покинуть Россию заявляют 18-24 –летние граждане (22%) , высокообразованные и высокообеспеченные россияне (22% и 31% соответственно), а также граждане, проживающие в Москве ( 27%) и городах с населением до 500 тыс. человек ( 21%). Основными причинами для выезда на ПМЖ за рубеж являются неудовлетворенность условиями жизни в России (46 % опрошенных, выразивших желание эмигрировать) и желание обеспечить детям достойное и надежное будущее (31%) . Кроме того, россиян беспокоят неустойчивое экономическое положение в России (29%).

В 2014 году падение курса рубля и экономический кризис, а также потеря надежды, что в обозримом будущем в стране что-либо изменится к лучшему, обусловили тенденцию увеличения оттока россиян на временное и постоянное место жительства в другие государства. Это коснулось, прежде всего, бизнесменов, научных работников, выпускников Вузов и высокообразованных граждан. В результате их оттока из страны страдают бизнес, культура, наука и медицина.

По данным Росстата за 9 месяцев 2014 года из страны выехало более 203 тыс. человек, что на 17 тыс. человек больше, чем за весь 2013 год. Для сравнения - в 2010 году Россию покинуло всего около 33,6 тыс. человек.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Институт современной России. Новая эмиграция: уезжают лучшие. Часть первая, стр.5.



В настоящее время многие бизнесмены и предприниматели продают свой бизнес или рассматривают возможность его перевода в другие страны и активно зондируют возможности переезда за рубеж.

Так, по данным агентства Рейтер<sup>7</sup>, отмечается резкий рост интереса со стороны российских предпринимателей, относящихся к среднему классу, к различным аспектам переезда. Так, например, в 2014 году по сравнению с прошлым годом на 74% возросло количество on-line запросов из России на аренду офисов и на 10% - на недвижимость. Отмечается растущий спрос со стороны россиян на визы «инвестора» и «предпринимателя». По данным британского МВД во втором - третьем квартале 2014 года россиянам были выданы 116 инвесторских виз и 14 предпринимательских, в то время как в первом квартале 2011 года - было выдано всего лишь 11 инвесторских виз и ни одной предпринимательской.

Россияне мигрируют вместе с семьями. По данным Совета независимых школ Великобритании в 2014 году в британских школах численность российских учащихся составляла 5% от всех учеников, что на 16% больше чем год назад.

Исследования Левада-Центра показали, что среди отъезжающих в процентном соотношении втрое больше людей с высшим образованием, чем среди остающихся.

---

<sup>7</sup> Андрей Кузнецов, РБК, <http://top.rbc.ru/society/11/02/2015>

Таким образом, новая волна эмиграции высокообразованных людей, вкладывающих свои средства не в российскую, а в зарубежную недвижимость является угрозой будущему России. 70,7% респондентов, принявших участие в Интернет-опросе на сайте Стратегия 2020 считают, что такое стремление представителей среднего класса несет в себе опасность для процветания страны.

По экспертным оценкам в Европе находится с различными статусами около 15 млн. россиян в основном трудоспособного возраста. И этот процесс нарастает.

В результате Россия несет существенные потери интеллектуального потенциала, поскольку уезжают креативные, высокопрофессиональные люди, способная молодежь. Каких либо кардинальных мер по возвращению в Россию эмигрантов-россиян из числа ученых, исследователей, преподавателей, других ценных кадров в последние годы не принималось. Более того, реорганизация Российской Академии Наук может еще больше подтолкнуть талантливую молодежь к выезду за рубеж.

Таким образом, если бы не существенный приток в Россию граждан Украины и вхождение в состав России Крыма вряд ли численность населения Российской Федерации была на уровне 2013 года.

Можно сделать вывод, что если бы не экстраординарная ситуация на Украине, то данная цель практически не была бы достигнута.

***В перспективе основные усилия для достижения второй цели миграционной политики следует сосредоточить на реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и придать ей статус репатриационной программы.***

***Цель III - содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей***

Неблагоприятная демографическая ситуация обуславливает абсолютное сокращение трудового потенциала, особенно в текущем году, что приводит к возрастанию дефицита кадров на рынке труда. Численность населения в трудоспособном возрасте уменьшается более быстрыми темпами, чем происходит повышение эффективности труда.

В период до 2020 г. сокращение численности населения затронет, главным образом, самую молодую возрастную группу трудоспособных – 18-29 лет. К 2020 г. по сравнению с 2013 г. эта когорта станет меньше на 7,6 млн. чел., почти на 30%, а к 2025 г. сократится еще на 1,4 млн. Соответственно резко сужаются внутренние возможности замены на рынке труда выходящих на пенсию поколений вступающей на рынок молодежью. *Молодые работники быстро станут самым дефицитным ресурсом на рынке труда.* Особенно остро это будет ощущаться в текущем пятилетии, когда сокращение контингента молодежи будет иметь буквально обвальный характер. Резкое сокращение численности молодежи чревато также другими неблагоприятными последствиями для страны, такими как:

- сокращение численности призывных контингентов, что ставит в повестку дня вопрос о быстрой разработке и внедрении принципиально новой концепции формирования армии;
- сокращение демографического потенциала для подготовки квалифицированных и высококвалифицированных кадров в вузах и техникумах, что, с одной стороны, уже в близкой перспективе (2020-2025 гг.) будет сильно тормозить модернизацию экономики на основе технического прогресса, с другой стороны – увеличит миграционный запрос на привлечение специалистов соответствующего профиля из других стран;
- дальнейшее обострение проблемы с подготовкой среднего звена специалистов – техников и квалифицированных рабочих, т.к. вузы не смогут принять всех выпускников школ, желающих продолжить образование; это ставит страну перед дилеммой – что свертывать – вузы или систему начального профессионального образования;
- необходимость разрешения противоречия между избыточной сетью профессионального образования и требованием сохранения достигнутого в стране квалификационного потенциала, что возможно за счет масштабного и быстрого расширения приема в вузы и в сеть учебных заведений среднего профессионального звена иностранных студентов на основе разработки специальных программ кредитования и натурализации. Соответствующая задача поставлена в Концепции. Прием иностранных студентов, прежде всего из стран СНГ, расширяется, но его темпы недостаточны: в 2013/2014 учебного года, общая численность студентов из СНГ составляла 156,3 тыс. чел. против 116,7 в 2010/2011 учебного года, или всего 2,8% общего числа студентов в вузах. Общий выпуск из вузов России непрерывно падает с 2010 г., и уже сократился на 17%. Рост числа студентов из СНГ лишь на 10%

компенсировал уменьшение общей численности приема студентов за это время.

С учетом сложной демографической ситуации и вышеперечисленных тенденций в эмиграции россиян, внешняя трудовая миграция, по-прежнему, будет являться важнейшим ресурсом, поддерживающим функционирование нашей экономики

В 2014 году доля легальных иностранных работников достигала **5,4%** занятого населения при **4,2:%** в 2013 году. Если учесть и нелегальных работников (10 млн. человек), этот показатель составит около **20** процентов.

Т.е. практически каждый пятый занятый в экономике России является трудовым мигрантом. Благодаря притоку иностранных работников в России решается проблема частичного восполнения дефицита рабочей силы на рынке труда. В экономику вливаются дополнительные кадры.

При этом мигранты занимают рабочие места, которые в основном не пользуются спросом у российских граждан из-за низкого уровня оплаты и тяжелых условий труда, а также рабочие места, которые не могут быть заполнены в связи с дефицитом кадров по определенным профессиям, специальностям.

Например, уже на протяжении многих лет наибольшая потребность в работниках отмечается по рабочим профессиям, причем спрос на наиболее востребованные вакансии значительно превышает предложение на них российских работников, имеющих конкретные профессии. Так, например, по данным Общероссийского банка вакансий по состоянию на 31 марта т.г. потребность в каменщиках в 13 раз превышает предложение рабочей силы, имеющей опыт работы по данной профессии и желающей по ней трудоустроиться, штукатуров – в **5** раз, и швеях – в **3,6** раза и т.д.

Среди специалистов наибольшее несоответствие спроса и предложения рабочей силы по врачам, спрос по этой специальности превышает предложение почти в 18 раз и по медсестрам- в **3** раза, фельдшеров - в 8 раз.

Местное население часто не очень охотно идет работать в строительство, торговлю, коммунальные и социальные услуги, на работу в гостиницах и ресторанах. Во-первых, это виды деятельности, в которых, как правило, ненормированный рабочий день, либо неудобный график работ. Во-вторых, в большинстве этих сфер занятости оплата труда ниже, чем других видах деятельности. Так, среди занятых в гостиницах и ресторанах она составляет 64% от среднероссийской, в коммунальных и социальных услугах — 78%, в торговле — 88%. В-третьих, эти виды деятельности отличают

особые условия труда, как правило, грязные, тяжелые, опасные, зачастую унижительные.

Необходимо отметить и такой немаловажный аспект: за счет предложения более дешевой рабочей силы, а значит и сокращения стоимости производимых иностранными работниками товаров и услуг, мигранты увеличивают доступность последних для населения. При этом стимулируется развитие и самой сферы услуг, развивается бизнес, создаются дополнительные рабочие места, в том числе для российских граждан.

Кроме того, мигранты работающие в сфере транспортного и бытового обслуживания, общественного питания, торговли, здравоохранения, предоставляют свои услуги по невысоким ценам, обеспечивая удовлетворение потребности в них менее обеспеченных слоев населения. Строительство дачных домов, ремонт квартир, помощь по дому и прочее, прочее - широкая возможность пользоваться этими услугами появилась у так называемых «простых граждан» лишь с приходом в Россию трудовых мигрантов, преимущественно из государств СНГ.

Иностранную рабочую силу в 2011 году использовали в среднем 16% российских организаций<sup>8</sup>. Самым значимым фактором, определяющим привлечение ИРС, по данным последних опросов оказался дефицит работников на предприятии / в организации. Он оттеснил на второстепенные позиции экономию на более низкой зарплате, на социальных издержках и др.<sup>9</sup> Похожие результаты демонстрирует опрос ВЦИОМ. Каждый третий работодатель на вопрос, почему организация привлекает ИРС, сослался на нехватку российских работников.

По оценке ФМС трудовая миграция в Россию осуществляется примерно в равной мере в официальной и неофициальной формах. При этом по данным исследований 18% нелегальных работников имели письменный договор, который являлся фикцией, т.к. работодатели не регистрировали его в налоговых органах. Наиболее распространены серые схемы оплаты труда.

---

<sup>8</sup> Варшавская Е.Я. Иностраный работник на российском рынке труда (взгляд работодателя) // Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика: Материалы чтений памяти Е.В.Тюрюкановой, 12 июля 2012 года. – М., 2012. – с.22. На базе исследования Левада-Центра осенью 2011 г.; 1520 предприятий, всероссийская выборка.

<sup>9</sup> Защита прав москвичей в условиях массовой миграции. / Уполномоченный по правам человека в городе Москве. – М., 2014. – с.45.

Доля получающих «серую» зарплату не опускается ниже 45-50% даже среди тех, у кого есть разрешение на работу и официальный трудовой договор<sup>10</sup>. Таким образом, даже легальная занятость (при наличии разрешения на работу и письменного договора) не гарантирует мигрантам полностью законных трудовых отношений.

Вместе с тем, высокая занятость мигрантов в теневом секторе экономики и стихийность миграционных потоков, не только приводят к деформациям на рынке труда, но и конкуренции с местным населением за рабочие места, поскольку они менее притязательны к условиям труда и размеру его оплаты и соглашаются на любую работу.

Социологические исследования, проведенные в последнее время, в частности исследовательским центром портала Superjob.ru, свидетельствуют, что примерно **половина** опрошенных россиян отметила, что проблема конкуренции за рабочее место с трудовыми мигрантами в регионе их проживания существует, а **40%** ответили, что ее нет.

Таким образом, можно сделать вывод, что масштабная конкуренция за уровень зарплат и рабочие места с иностранными работниками пока не является повсеместной.

Однако при сохранении стихийности миграционных потоков конкуренция за уровень зарплат и рабочие места будет возрастать

То же исследование показало, что мигранты стали занимать определенные профессиональные ниши, в которых они успешно ассимилировались и трудятся наравне с россиянами или успешно вытесняют россиян из определенных секторов рынка труда. Например, в Москве такой нишей, освоенной мигрантами, стали ЖКХ, строительство, сфера услуг, в т.ч. парикмахерские и клининговые услуги, ритейл, розничная торговля.

В последние годы ежемесячно в органы службы занятости работодателями заявляется свыше **1** млн. вакансий. Анализ этой статистики за последние два года свидетельствует о некотором возрастании дефицита кадров

Так, если за 2012 год заявленная работодателями потребность в кадрах составляла 1 298,3 тыс. человек, то в 2014 году - 1 397 тыс. человек

---

<sup>10</sup> Мукомель В.И. Мигранты на рынке труда... // Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика / – М.: МАКС Пресс, 2012. – с.127. На базе обследования Центра этнополитических и региональных исследований, 2011. Опрошено 8499 мигрантов.

Однако, скорее всего в условиях сжатия формального сектора экономики и роста неформального сокращение дефицита кадров не происходит.

Многие трудовые мигранты вынуждены работать не по имеющейся у них профессии, специальности, как ввиду невозможности трудоустроиться у работодателя, имеющего квоту на их привлечение, так и невозможности подтверждения приобретенной у него в процессе предыдущей работы в России профессии, специальности. По данным «Центра социально-трудовых прав» неквалифицированными рабочими работают **37,8%** мигрантов с высшим и неполным высшим образованием.

Остро стоит проблема поддержания достигнутого уровня занятости.

К настоящему времени ни одна из развитых стран мира не демонстрирует такой модели развития, когда бы экономический рост сопровождался сокращением занятости, хотя во многих странах трудоресурсная ситуация схожа с Россией. В Западных странах незначительный спад занятости может наблюдаться в периоды рецессии, но он с лихвой и быстро компенсируется с восстановлением благоприятной экономической конъюнктуры. В современной экономике сокращение и даже стагнация занятости ассоциируется с рецессией. Это означает, что сокращение численности собственных трудовых ресурсов должно быть возмещено за счет привлечения иностранных работников. Это тем более справедливо для России, которая по производительности труда сильно отстает от западных высокоразвитых стран, а по уровню занятости пенсионеров, которые обычно рассматриваются как резерв для роста занятости, значительно их превосходит.

***Несмотря на низкий уровень безработицы и увеличение притока трудовых мигрантов, на рынке труда так и не происходит уменьшения дефицита кадров, а экономика не получает необходимых ей специалистов.***

Это обусловлено явно недостаточной работой в области реализации предусмотренных Концепцией ((раздел 24 подпункт «б»)) мер в части создания дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой.

В целях содействия обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе Концепцией (раздел 24 подпункт «б» второй абзац) предусматривается **создание эффективных механизмов оценки**

### **потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда.**

Рассмотрим процесс движения к данной цели на первом этапе (2012-2015 гг.) реализации Концепции на примере статистических данных по городу Москве - абсолютного лидера в России по численности иностранных трудовых мигрантов, региона, на примере которого наиболее рельефно выглядят все проблемы, возникающие при реализации Концепции.

Фактическое легальное присутствие на рынке труда Москвы иностранной рабочей силы (далее - ИРС) по данным за 2013 год (Мосгорстат, данные ФМС не полны, не точны) составляло 844,1 тыс. человек, это 12,7% в общей численности занятых в Москве. В таком секторе как строительство только легально работающие иностранцы-строители занимают почти половину (46%), хотя в целом для экономики Москвы этот сектор не является самым «человекоемким». Только 13% всех занятых в городе работают в строительстве. А вот среди иностранных работников строительство самый востребованный сектор. В нем занято почти половина всех легально нанятых иностранных работников Москвы – 47%.

Второй нишей для занятости иностранцев является торговля, там трудится 31% ИРС. В целом для города это основная сфера занятости. Каждый четвертый (25% всех занятых) нашел себе рабочее место в торговле. А среди официально работающей в Москве ИРС в торговле занят почти каждый третий (31%). Среди всех работающих в московской торговле иностранные работники по официальной статистике составляют только 16%. Сопоставим эти данные с данными об уровне оплаты труда по видам экономической деятельности. Уровень среднемесячной заработной платы работников в строительстве и торговле является практически самым низким по Москве (38,5 тыс. рублей и 39 тысяч рублей соответственно). Ниже только в гостиничном комплексе (30 тысяч). И там иностранные работники составляют около 9% всех занятых.

После этих видов экономической деятельности самой популярной сферой приложения труда являются операции с недвижимым имуществом, аренда и сфера различных услуг. Там занято более 18% от общей численности занятых. Доля иностранцев среди них менее 3%, а среди всех иностранцев, официально работающих в Москве, в этой сфере занято всего 4%.

Ярким подтверждением сказанного являются данные нижеприведенной таблицы:

**Сопоставление доли ИРС в общей численности занятых в городе Москве, общей структуры занятых и структуры занятой ИРС по видам экономической деятельности**

	<b>Доля ИРС в численности занятых в Москве</b>	<b>Структура занятости в Москве</b>	<b>Структура занятости ИРС</b>
<b>Виды экономической деятельности</b>	<b>12,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
- обрабатывающие производства;	7,2	8,0	4,6
- строительство;	45,9	13,0	46,9
- оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования;	15,6	25,0	30,7
- гостиницы и рестораны;	8,8	2,1	1,4
- транспорт и связь;	8,2	7,1	4,6
- финансовая деятельность;	4,3	6,0	2,0
- операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг;	2,9	18,4	4,2
- образование;	2,5	5,9	1,5
- здравоохранение и предоставление социальных услуг;	5,8	5,0	2,3
- предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг;	3,4	4,4	1,2
- другие виды экономической деятельности.	3,1	3,9	1,0

Какова же потребность в работниках в этих самых массовых сферах занятости? Эта потребность, по-прежнему, определяется на основе заявок работодателей в органы службы занятости об имеющихся у них вакансиях.

**Таким образом, на сегодняшний день не создано эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда.**

По данным Мосгорстата более трети всех вакансий на рынке труда Москвы приходится на строительство (35%), каждая десятая – в торговле, 7% на транспорте. Много вакансий – 16% в организациях, занимающихся операциями с недвижимостью, но доля иностранных работников там ничтожна, менее 3%, поэтому вряд ли эти вакансии для иностранных граждан. Следовательно, невостребованность рабочих мест в тех или иных сферах экономической деятельности, в сочетании с относительно низкой

оплатой труда является очевидным поводом для создания преференций для привлечения туда иностранных работников. Это может быть более низкая стоимость патента, либо снятие ограничений в виде квот на разрешение привлечения ИРС, а также другие инструменты, которые дают возможность осуществлять **дифференцированный подход**, как в вопросе привлечения иностранной рабочей силы, так и защиты внутреннего рынка труда.

Таким образом, не реализуется, и предусмотренный Концепцией принцип (пункт 22 подпункт «ж») - **дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов**, так как не предусмотрен, не разрабатывается и не осуществляется дифференцированный подход для привлечения на российский рынок труда работников наиболее востребованных специальностей, дефицит которых остро ощущается в отраслях реальной экономики. Дифференциация коснулась только региональных различий в размере оплаты патентов. Не предусмотрены даже различия в оплате патента для занятых в частных домохозяйствах на разных видах работ, и для работающих у юридических лиц и занятых самой разнообразной деятельностью.

В Концепции явно присутствует акцент на привлечении квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. Вместе с тем, Россия обладает необходимым потенциалом, чтобы полностью обеспечить спрос на специалистов высшего звена. По доле работников с высшим образованием она входит в группу лидирующих стран в мире. Рекрутинг же должен распространяться лишь на ограниченное число уникальных специалистов, способных ускорить прогресс в развитии страны. На верхнем уровне образования сформировался очень большой навес, в полтора раза превосходящий реальную востребованность: система профессионального образования выпускает 56% специалистов с высшим образованием, в то время как процент таких специалистов среди занятых составляет 38,2. Очевидно, весомая часть выпускников вузов вынуждена восполнять провал, образовавшийся в звене среднего профессионального образования. В создавшихся условиях привлечение большого количества высококвалифицированных мигрантов способно надолго законсервировать недостатки современного высшего образования в стране, отвлекая внимание от решения задачи по повышению его качества.

Вопреки установившемуся мнению в миграционном допинге нуждаются в основном кластеры работников средней и начальной профессиональной подготовки.

Этот вывод подтверждают и специальные обследования. Согласно мониторингу экономики образования в 2005-2007гг. 16-19% работодателей в промышленности отмечали дефицит специалистов, тогда как дефицит квалифицированных рабочих – 37-45%. Недосток квалифицированных рабочих оставался острым и в кризисном 2009 г.: его ощущали 36% предприятий против 54% в 2005г.; каждый третий руководитель нехватку квалифицированных рабочих считал серьезным препятствием для развития предприятия. Дефицит же специалистов сократился в кризис гораздо сильнее: он был отмечен на 7,7% предприятий в 2009г. против 19,3% в 2005г.<sup>11</sup>

Едва ли стоит возлагать серьезные надежды на привлечение квалифицированных работников среднего звена. Они востребованы в большинстве стран и в странах-донорах России их либо недостаточно, либо их профессиональная подготовка (как в случае мигрантов из Средней Азии) не отвечает современным требованиям. Целесообразно организовать подготовку таких кадров в России из числа мигрантов в кредит на основе его последующей отработки.

Принимая во внимание отсутствие каких-либо шагов в направлении роста эффективности (производительности) труда по самым дефицитным видам деятельности, потребность работников в них может быть удовлетворена только интенсивным путем, то есть привлечением дополнительной рабочей силы.

Такая отраслевая структура занятости, а главное подход к сокращению потребности в трудовых ресурсах, не способствует внедрению инноваций, прогрессивных технологий и модернизации экономики, а скорее консервирует применение неквалифицированного и ручного труда в тех видах экономической деятельности, которые широко используют относительно дешевый труд иммигрантов.

Для экономики России 2015 и последующих годов характерны **кризисные явления**: спад производства, высвобождение занятых, снижение спроса на рабочую силу, повышение издержек для работодателей в связи с

---

<sup>11</sup> Российский работник: образование, профессия, квалификация. – М., 2011. - с.421-422.

ростом цен, возрастание оттока россиян за рубеж с целью работы. Помимо россиян из России в 2014 году увеличился и отток иностранцев. По данным Росстата во втором полугодии 2014 года из России выехало не менее 1 миллиона иностранцев. За весь 2014 год из России выехала 500 тысяч граждан европейских стран, включая Прибалтику, Северную Америку, Австралию и Новую Зеландию. Как правило, это квалифицированные специалисты, которые трудились в российской экономике.

С учетом таких, не предусмотренных Концепцией обстоятельств, необходимо выработать подходы к определению потребностей, отвечающих реальной ситуации в экономике. Возможны два варианта: для сокращения издержек – использование дешевой рабочей силы, значит рост привлечения ИРС, что несколько поддержит работодателей. Для замедления роста безработицы среди граждан – ограничение в привлечении ИРС для высвобождения рабочих мест. На этот вопрос необходимо дать определенный ответ и лишь затем разрабатывать и применять те или иные механизмы, способствующие либо сокращению присутствия ИРС, либо либерализации в отношении их привлечения на российский рынок труда в интересах бизнеса и поддержания уровня рентабельности предпринимательской деятельности.

Очень много в течение последних 8 лет говорится об организованном привлечении ИРС. Не случайно, что данный вопрос нашел отражение в разделе 24, пункте «б» абзац 5, которым предусмотрена *разработка программ организованного привлечения иностранных работников, программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов, развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций.*

Однако на сегодняшний день продвижения по выполнению данного пункта не видно. По оргнабору в 2014 году было направлено всего лишь 64 человека.

Не разработаны программы сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов.

Реализации различных программ по привлечению мигрантов могло бы способствовать развитие государственно-частного партнерства и более активное привлечение некоммерческих организаций.

Положительный опыт такого сотрудничества отмечен в Приморском крае, где Общественная приемная по вопросам миграции и межэтнических

отношений «Консультационного центра по вопросам миграции и межэтнических отношений» была наделена полномочиями действовать от имени Общественной палаты Приморского края в вопросах переселения беженцев из Украины. Практически Общественная приемная Общественной палаты Приморского края стала организационно – методическим центром по созданию механизма помощи украинским гражданам, вынужденно, покинувшим свою страну. Её работу организовал Фонд правовой поддержки. Мобильный телефон руководителя ПРОО «Миграция» Пушкарева С.Г. - стал известен во всех приграничных территориях России и городах Юго-востока Украины, действует круглосуточно до настоящего времени.

Ответственный за вопросы миграции в «Деловой России» жалуется, что у них скопилось огромное количество бизнес-предложений, которые позволили бы активизировать реализацию Концепции по многим вопросам, однако эти предложения не только не поддерживаются ФМС России, но находят с ее стороны сопротивление.

Что касается некоммерческих организаций, то в отношении них принимаются меры, направленные на сворачивание их деятельности. Государственная поддержка НКО очень незначительна и далеко не все из них могут ей воспользоваться, а поддержка их деятельности за счет иностранного финансирования приводит к признанию их иностранными агентами.

Для активизации участия бизнеса и НКО в решении вопросов совершенствования привлечения иностранной рабочей силы необходима кардинальная реформа всей деятельности ФМС России.

Дифференцированный механизм привлечения в Россию иммигрантов частично применяется в отношении высококвалифицированных специалистов, инвесторов и предпринимателей. Что касается ВКС, то льготы и преференции, предусмотренные законодательством в 2010 году, пока дают очень скромные результаты. По данным ФМС России за 2014 год было выдано разрешений на работу всего 25-ми тысячам таких специалистов, из следующих стран: Китай (13%), Турция (8%), Франция (7%), Германия( 6%), США (5%), Украина ( 5%). Основной прилив интеллектуальных кадров идет в те сферы деятельности, которые связаны с развитием рыночных отношений (финансовая деятельность, операции с недвижимостью, предоставление различных услуг), либо отражают интересы зарубежных стран в сырьевых ресурсах (добыча полезных ископаемых). Повышена доля ВКС и в сфере торговли, где отдача от вложенного капитала наиболее быстрая. В тоже время привлечение интеллектуальных ресурсов в сектора реальной

экономики, обеспечивающих внедрение новых технологий, явно недостаточно. Другая проблема в том, что до 70% всех ВКС получают разрешение на работу в Москве и Санкт-Петербурге, а в другие регионы их попадают единицы.

Вместе с тем необходимо отметить, что поскольку привлечение ВКС не квотировалось, то этот канал был быстро коррумпирован и разрешения на работу стали получать не столько высококвалифицированные кадры, сколько китайские торговцы, а также те, кто мог оплатить эту «бесплатную» услугу.

В целях привлечения для работы в России квалифицированных работников и бизнесменов в 2014 году были внесены изменения в миграционное законодательство, направленные на упрощенный порядок предоставления российского гражданства для некоторых других категорий иностранных граждан. Среди них иностранцы, получившие профессиональное образование в российских образовательных и научных организациях, при условии, что они остались работать в России минимум на три года. Другая категория - иностранные предприниматели и инвесторы. Определены требования, по которым данная категория иммигрантов может получить гражданство – размеры ежегодной выручки, доля в уставном капитале российского юридического лица и др.

Однако до сих пор не налажен статистический учет иммигрантов из числа инвесторов и предпринимателей, что не позволяет оценить миграцию этой категории иностранных граждан. В целом, надо отметить, что пункт Концепции о специальных программах привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда и их разработка не выполняется.

**Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день ситуация на рынке труда осложняется следующими факторами:**

**сложной демографической ситуацией;**

**увеличением эмиграции россиян трудоспособного возраста и хорошим образованием за рубежом;**

**оттоком экспатов;**

**сокращением притока трудовых мигрантов, вызванным введением нового миграционного законодательства, значительно осложняющего их легализацию;**

**экономическим спадом.**

**Совокупность всех этих факторов не только не снижает значения трудовой миграции в обеспечении экономики рабочей силой, но даже его усиливает.**

*Рост неудовлетворенного спроса на рабочую силу в условиях очень большого объема иммиграции ярко свидетельствует о том, что инструменты миграционной политики, адекватные сложившейся на рынке труда ситуации, все еще не найдены.*

Более того, не наблюдаются какие-либо попытки по внесению изменений в миграционное законодательство, направленные на регулирование ситуации с привлечением иностранных работников в условиях кризиса.

#### **Содействие развитию внутренней миграции граждан (Концепция раздел 24 пункт «в»)**

Население России, по мнению, ряда российских экспертов, отличается низкой территориальной мобильностью. Во внутренних миграциях в течение 2000-х годов ежегодно участвовало в среднем 1,4% населения. Это в несколько раз меньше, чем мобильность населения США, Канады, других стран. С 2011 г. численность внутренних мигрантов возросла, однако это было связано с расширением контингента мигрантов, учитываемых органами статистики. Вторая особенность внутренних перемещений – устойчивый вектор миграции из восточных и северных регионов в центральные регионы России. Эта тенденция, возникшая еще в советский период, резко усилилась в 90-е и 2000-е годы. За двадцать лет 1991-2010 гг. Дальневосточный федеральный округ потерял в результате миграции 1,1 млн. человек, а Центральный - пополнил свое население на 3,2 млн. С 2012 года - момента принятия Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, ситуация к лучшему не изменилась, о чем свидетельствуют данные ниже приведенной таблицы:

#### **Сальдо миграции населения ( тыс. человек)**

	2012 г.			2013г.			2014г январь- ноябрь (всего)
	Всего	в том числе		Всего	в том числе		
		в пределах РФ	международная		в пределах РФ	международная	
Российская Федерация,	294,9	-	294,9	295,9	-	295,9	263,2

Всего							
В том числе:	239,8	146,0	93,7	231,1	142,6	88,5	187,5
ЦФО							
Москва <sup>12</sup>	105,8	91,0	14,8	108,9	94,4	14,5	50,5
Московская область <sup>13</sup>	109,6	88,8	20,8	98,9	82,4	16,5	99,8
СЗФО	79,0	29,5	49,5	99,5	41,2	58,3	50,3
Санкт-Петербург	74,1	50,0	24,1	100,0	63,0	37,0	48,6
ЮФО	37,5	16,6	20,9	62,4	35,8	26,6	43,3
СКФО	-39,3	-48,2	8,9	-38,1	-46,9	8,8	-17,6
ПФО	-18,0	-63,5	45,5	-14,6	-64,9	50,3	-4,0
УФО	23,4	-1,7	25,1	3,8	-16,4	20,2	7,5
СФО	-7,6	-42,7	35,1	-15,2	-52,1	36,9	-7,0
ДВФО	-19,9	-36,1	16,2	-33,0	-39,3	6,3	-22,3

Недостаточно развита межрегиональная трудовая мобильность населения. В 2013 году по данным Росстата внутренняя трудовая миграция составила 2,4 млн. человек. География центров притяжения трудовых мигрантов практически повторяет географию перемещений мигрантов, прибывающих на ПМЖ. Более 66% трудовых мигрантов направляются в поисках работы в три субъекта Российской Федерации: Москву, Санкт-Петербург и Московскую область.

Низкая мобильность населения сдерживает перераспределение трудовых ресурсов между трудоизбыточными и трудонедостаточными регионами, консервирует структуры занятости, снижает эффективность использования человеческого капитала.

Минтрудом России разработан план мероприятий по повышению мобильности граждан Российской Федерации на 2014-2018 годы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 24 апреля 2014 года №663-р. План предусматривает три основных раздела:

- мероприятия по совершенствованию трудовой и профессиональной мобильности населения;

- информирование о возможностях трудоустройства за пределами места постоянного проживания, включая создание общероссийской базы вакансий;

<sup>12</sup> С учетом изменения границ с 1 июля 2012 г.

<sup>13</sup> С учетом изменения границ с 1 июля 2012 г.

- меры по развитию рынка арендного жилья и иной инфраструктуры, необходимой для развития мобильности граждан.

В рамках **первого раздела плана** разработаны и приняты Федеральный закон РФ от 22 декабря 2014 года « О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в части повышения мобильности трудовых ресурсов и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также Федеральный Закон РФ от 29 декабря 2014г. № 465 « О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Новыми законодательными актами предусматривается создание условий для привлечения трудовых ресурсов субъектами РФ, включенными в перечень субъектов РФ, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным, разработка порядка предоставления сертификата и субсидирование затрат работодателей на привлечение квалифицированных специалистов из других регионов России.

Необходимо ускорить работу по определению территорий, которые станут приоритетными для привлечения трудовых ресурсов , требований к критериям отбора инвестиционных проектов, подлежащих включению в региональную программу повышения мобильности трудовых ресурсов. Могут быть предложены следующие подходы к определению территорий выезда и въезда граждан, переезжающих для трудоустройства.

Территории выезда.

Субъекты РФ с избыточными трудовыми ресурсами, например, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика и др.

Субъекты РФ, имеющие моногорода и ЗАТО- Республика Карелия, Свердловская область и др.

Субъекты РФ, в которых намечается массовое высвобождение квалифицированных кадров - Самарская область, Ленинградская область.

К территориям выезда, которые могут быть включены в перечень регионов, приоритетных для привлечения трудовых ресурсов, следует отнести Приморский край, Хабаровский край, Амурскую область и другие субъекты РФ Дальневосточного Федерального округа, регионы, реализующие крупные инвестиционные проекты и испытывающие потребности в трудовых ресурсах ( Красноярский край, Республика Саха ( Якутия), Новосибирская область). В эту же группу регионов въезда следует включить субъекты РФ, имеющие территории опережающего развития (

например, Республика Бурятия, Иркутская область), а также регионы, имеющие территории стратегического развития (Забайкальский край, территории, расположенные на Крайнем Севере).

По **второму разделу плана** мероприятий ведется работа по совершенствованию информационно-аналитической системы общероссийской базы вакансий «Работа в России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Система должна содержать информацию о свободных рабочих местах, условиях труда, социальных гарантиях, транспортной доступности рабочего места, условиях проживания, наличии инфраструктуры и другие сведения. Доступ к этой информации будет способствовать повышению мобильности граждан и существенно упростит поиск работы. Более того, устраиваясь на работу в другом регионе, человек будет знать, что ему компенсируют расходы на переезд. В рамках модернизации информационного портала «Работа в России» предлагается осуществить разработку «трудовых карт» спроса и предложения рабочей силы в субъектах Российской Федерации. Помимо информации об инвестиционных проектах, условий трудоустройства и проживания, работодатели смогут получить информацию о наличии необходимых работников в регионах, включая информацию об их навыках и квалификации.

**Третий раздел плана.** Повышению трудовой мобильности населения будет способствовать разработка предложения по развитию рынка доступного арендного и наемного жилья, регулированию отношений, связанных с наймом жилых помещений, а также развитию транспортной системы и устранению территориальных диспропорций в развитии транспортной инфраструктуры. В ряде регионов жилищная проблема мигрантов решается собственными силами. Например, в Хабаровском крае семьям, у которых после приобретения квартиры в ипотеку родился третий ребенок, остаток по ипотеке полностью закрывается за счет краевого бюджета. Такой подход можно использовать и в других регионах. Решать жилищную проблему для мигрантов необходимо за счет повышения социальной ответственности предпринимателей, в рамках государственно-частного партнерства. В Калужской области для работников, приглашенных на автомобильные предприятия, арендная плата в специально построенных доходных домах оплачивается в равных долях работником и предприятием по 4 тыс. рублей.

Жилищная политика должна строиться с учетом потребностей регионов в мигрантах различных категорий. Для временных трудовых мигрантов, занятых низко квалифицированным трудом., строятся недорогие арендные дома или гостиницы упрощенного типа с минимальным необходимым набором услуг ( медицинский пункт, столовая, душевые и т.д.).

Приезжающим на определенный срок по контракту высококвалифицированным специалистам с высоким уровнем доходов необходимо предоставлять возможность снимать жилье в арендном жилом фонде высокого качества с развитой социальной инфраструктурой.

Мигранты, приезжающие на постоянное место жительства с семьями, должны иметь возможность снять за доступную арендную плату жилье в домах различного качества, специально предназначенных для сдачи в аренду.

Требуется ускоренная разработка ряда нормативных документов в сфере жилищной политики. Так, целесообразно ускорить внесение изменений в законодательство РФ и субъектов РФ в части предоставления субсидий гражданам на наем жилых помещений в жилищном фонде некоммерческого использования, расширение категорий граждан, имеющих право на компенсации на наем жилого помещения в жилищном фонде коммерческого использования ( срок по плану мероприятий II квартал 2016г.). Также необходимо уже в этом 2015 году подготовить предложения, предусматривающие включение в категорию лиц, имеющих право на получение льготных условий ипотечного кредитования, граждан, переселяющихся в регионы Дальнего Востока и Забайкалья для трудоустройства ( срок по плану мероприятий II квартал 2016г.).

По расчетам Минтруда России при реализации региональных программ повышения трудовой мобильности граждан в 2015-2018 годах расходы федерального бюджета составят ( при нормативе в 150 тыс. рублей на 1 человека за счет средств федерального бюджета): 2,25 млрд. рублей в 2015 году, 10,5 млрд. рублей в 2016 году, 16,5 млрд. рублей в 2017 году, 22,5 млрд. рублей в 2018 году. Это позволит стимулировать переезд в другие регионы 15 тыс. человек в 2015 году, 70 тыс. человек в 2016 году, 110 тыс. человек в 2017 году и 150 тыс. человек в 2018 году.<sup>14</sup> Всего за четыре года

---

<sup>14</sup> ([http:// www/rosmintrud.ru/employment/migration/54/04.07.2014](http://www.rosmintrud.ru/employment/migration/54/04.07.2014)).

(2015-2018 гг.) намечается переселить 345 тыс. человек. Много это или мало? Если сравнивать масштабы содействия переезду в другую местность с целью трудоустройства, которые оказываются органами службы занятости только безработным гражданам ( чуть более 9 тыс. человек), то это очень много. Однако пока неясно, какой поток переселенцев по программам пойдет в районы Сибири и Дальнего Востока ( в Концепции речь идет именно об этих регионах).

**Вместе с тем, эффективность принятого Правительством плана мероприятий по повышению мобильности граждан Российской Федерации на 2014-2018 годы, совершенно очевидно будет снижена принятым в начале 2014 года законом о резиновых квартирах, который как предполагалось, должен был также содействовать борьбе с нелегальной миграцией и поставить преграды для регистрации в одной квартире десятков и даже сотен иностранных граждан.**

Однако анализ этого закона показывает, что ужесточение касается, прежде всего, российских граждан, для которых устанавливается более жесткий порядок регистрации. Иностранцы граждане, по-прежнему, могут встать на миграционный учет через почтовые отделения и в нежилом помещении, что не распространяется на российских граждан.

Его новации состоят во введении нового понятия «фиктивная регистрация» и существенном повышении за нее размера штрафа. Подавляющее большинство его положений уже имеется в действующем российском законодательстве и Уголовном кодексе. Анализ положений данного закона показывает, что внесенные им новеллы направлены не против иностранных граждан, а против российских граждан. В условиях отсутствия дешевого рынка и аренды жилья, нежелания арендодателей афишировать сдачу жилья в целях неуплаты налога, положения этого закона создадут для российских граждан определенные сложности при регистрации на новом месте пребывания или проживания. К чему это может привести? Ограничению территориальной мобильности россиян в целях трудоустройства на новом месте пребывания или проживания и постепенным замещением их внешними трудовыми мигрантами. Кроме того, данные нормы входят в противоречие с усилиями государства по расселению моногородов.

В то же время истинная причина существования резиновых квартир им не затрагивается. Для их устранения достаточно было бы ужесточить контроль за деятельностью работников миграционной службы, паспортных

столов и участковых, без содействия которых возникновение и существование резиновых квартир было бы невозможно.

Так, по заявлению руководителя ФМС России Ромодановского К.О. количество резиновых квартир им известно – порядка 7,5 тысяч. Достаточно было разобраться именно с этими квартирами, а не напрягать всю страну.

Однако, изучение вопроса внутренней миграции, показало, что с распадом СССР мобильность российского населения возросла, что совпало с разрушением советской системы прописки и была нарушена система мониторинга процессов внутренней миграции, о чем писала еще в начале 2000-х годов известный специалист в области статистики миграции О.С.Чудиновских. Предпринимаемые попытки ввести жесткий порядок регистрации пока не увенчались успехом. На сегодняшний день Россия не располагает сколько-нибудь эффективным инструментом мониторинга внутренней миграции. В результате строить какие-либо прогнозы внутренней миграции весьма затруднительно.

Резкое уменьшение численности и доли молодежи в населении ведет к снижению общей трудовой мобильности – как вертикальной, так и горизонтальной, поскольку мобильность резко падает после 30 лет, что связано с жизненным циклом людей. Поскольку молодежь в силу ее малочисленности будет востребована повсеместно, это еще больше снизит потенциал внутренней миграции, одновременно создавая особенно благоприятные возможности для переселения молодежи в наиболее привлекательные центры страны. Так, в 2013 г. за счет внешней миграции выросло население всех субъектов РФ, тогда как за счет внутренних перемещений увеличилось население только 16 субъектов из 83.

Сокращение доли и численности молодежи еще более усилит дифференциацию регионов России по привлекательности для собственных граждан. Некоторые резервы молодежи имеются лишь в республиках Северного Кавказа, главным образом в Чеченской республике, Ингушетии, Дагестане, но в абсолютном значении они не велики. **На таком демографическом фоне возможность переселения на Дальний Восток, которое рекомендуется в Концепции в качестве одного из перспективных направлений внутренней миграции, выглядит весьма проблематичным.**

Еще менее реалистично выглядят проекты организации возвратного движения в сельскую местность. В данном случае более целесообразно в

случае необходимости привлекать нужных специалистов на основе долгосрочных контрактов.

*Открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации (пункт 22 подпункт «и»)*

Административная статистика по учету мигрантов, которую ведет ФМС России, отражает результаты работы этой службы, но не миграционную ситуацию. Зачастую данные по деятельности миграционной службы не позволяют определить реальную численность мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации, эффективность их использования. Службой не анализируются данные и по потокам внутренней миграции. Информация по внутренним мигрантам ограничивается данными постановки на регистрационный учет. Но даже и перечисленные выше цифры доступны экспертному сообществу в весьма усеченном виде.

Отсутствуют и аналитические разработки по имеющейся в ФМС России базе данных по иностранным гражданам и внутренним мигрантам.

Здесь уместно процитировать одного из ведущих российских экспертов в сфере рынка труда В.Гимпельсона: «Мы не можем ответить на многие базовые, но очень важные вопросы — нет данных, а, следовательно, и серьезных экономических исследований, которые невозможны без детальных данных. Мы вообще очень приблизительно представляем, где мигранты работают, сколько их вообще трудится, сколько они зарабатывают, как взаимодействуют друг с другом и с окружением. Есть и более сложные, но не менее важные вопросы»;

Экспертному сообществу не доступна миграционная статистика о численности работающих трудовых мигрантах, о сферах приложения их труда, о государствах их исхода, их половозрастном составе как в целом по РФ, так и на уровне субъектов РФ. В условиях ограниченной доступности миграционной статистики до экспертного сообщества невозможно провести и экспертную оценку ситуации в миграционной сфере и эффективность проводимой миграционной политики.

Возникает справедливый вопрос – а есть ли вообще в ФМС такая статистика. Мы часто слышим от руководства этого ведомства о существовании прекрасной базы данных о мигрантах, которая позволяет иметь информацию по каждому въехавшему в Россию мигранту, нам

демонстрируют электронную карту по распределению мигрантов по территории России в режиме on-line. Но почему же эта всеобъемлющая статистическая база скрывается от экспертного сообщества? Может быть она недостоверна? Или показывает не столь радужную картину в сфере миграции, о которой говорит руководство ФМС?

Примечателен диалог состоявшийся на одном из заседаний группы Стратегия-2020 между К.Ромодановским и Р.Капелюшниковым:

«Р.Капелюшников – подразделяет ли ваша система трудовых мигрантов на тех, кто имеет постоянную работу, временную и находится в поиске работы? Учитывается ли продолжительность поиска работы и продолжительность периода работы?»

К.Ромодановский: Я не знаю, как говорить. Я думаю так, мы с Вами солидарно думаем. Что касается первого вопроса – сколько в работе сейчас. Вы знаете, наша машина сейчас не готова. Но, если мы сейчас отделим лиц с единой обращением в миграционную службу, по мере развития, я думаю, что мы сумеем к этой цифре прийти. Я могу нафантазировать, но не люблю этого делать».

Не проводится специализированных обследований по проблемам миграции и Росстатом России, а те немногочисленные данные по внешней миграции, которыми они располагают, им предоставляет ФМС России.

Исключение составляет некоторая информация об иностранных работниках, занятых в экономике России, из разработки данных регулярных обследований населения по проблемам занятости, которая стала включаться в такие обследования с 2012 года. Однако она охватывает менее 260 тыс. иностранных работников, что в 14 раз меньше, легально занятых в экономике. Данные такого обследования позволяют проанализировать отдельные характеристики иностранных работников, которые не содержатся в данных ФМС России.

Только на 2015 год Росстатом запланировано проведение первого статистического обследования по проблемам миграции.

Не проводится масштабных исследований по миграционной проблематике и российскими научными организациями и неправительственными организациями.

Последнее масштабное исследование было проведено Центром миграционных исследований под руководством Ж.А.Зайончковской в конце 90-х годов прошлого века. Немногочисленные опросы мигрантов позволяют

расширить наше представление о тех или иных группах мигрантов, но в целом не позволяют получить реальную картину по всей России.

Как правило, опросы мигрантов осуществлялись на гранты зарубежных структур. Однако в связи с принятием закона об иностранных агентах многие НПО, боясь стать иностранными агентами, отказываются от получения иностранных грантов.

Не введены дополнительные статистические показатели, позволяющие оценить эффективность реализации отдельных мероприятий Концепции(например, сколько человек получило гражданство на основании того, что они являются носителями русского языка).

До сих пор не налажен статистический учет иммигрантов из числа инвесторов и предпринимателей, что не позволяет оценить миграцию этой категории иностранных граждан.;

***Проведение эффективной миграционной политики требует возобновления масштабных исследований по различным аспектам миграционной ситуации, регуляризации нелегально занятых трудовых мигрантов (миграционной амнистии), позволяющей получить достоверную информацию о численности мигрантов в России и сферах их занятости, а также обеспечение доступности миграционной статистики для гражданского общества.***

Апофеозом всей деятельности по обеспечению открытости и доступности данных по миграции является официальное засекречивание основной части такой информации.

***Выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов (пункт 24 подпункт «д» )***

В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов Концепцией предусмотрено выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев.

Последний раз серьезно эта проблема рассматривалась на правительственном уровне в 2007-2008 годах. В этот период была проведена большая работа по переучету переселенцев, нуждающихся в улучшении жилищных условий и определена сумма, необходимая для решения этой проблемы -100 млрд. рублей.

Однако правительство Чеченской республики также запросила такую же сумму для улучшения жилищных условий собственного населения. В

результате Правительство России не приняло положительного решения по этим вопросам.

В дальнейшем было принято решение включить всех вынужденных переселенцев в Программу «Жилище», что означало для них нереальность получения квартиры в обозримом будущем, за исключением пострадавших в Осетино-ингушском конфликте, которые до сих пор финансируются по отдельной статье.

ФМС России ликвидировало Управление по вынужденным переселенцам и решение данной проблема перешло в формальное русло и решается естественным путем (кто-то умер, кто-то заработал на квартиру).

Например, по данным Ассоциации переселенческих организаций Ставропольского края «Солидарность»:

- не все вынужденные переселенцы (например из Чечни) получили жилье на новом месте жительства. Тысячи из них, были лишены своей квартирной очереди, по воле «жилищной комиссии миграционной службы», в связи с тем, что граждане не своевременно обратились с просьбой о продлении срока статуса вынужденного переселенца (это есть подлость государственных чиновников, которые ловили «на мормышку» малограмотных, престарелых и просто не знавших, что надо продлевать статус вынужденного переселенца т.д.).
- - не все, выехавшие за пределы Чечни и имеющие право на получение компенсации за утраченное жилье, ее получили. Зачастую причиной этого являлась утрата документов, не подтвержденные временные рамки выезда из Чечни и т.д.;
- - не выплачено ни одного возмещения за утраченное жилье в Чечне, их собственникам, выехавшим за пределы Чечни. А 1069 ст. ГК РФ предусматривает такие выплаты.

### ***Развитие законодательной базы в миграционной сфере***

С принятием Концепции активизировалась работа по развитию нормативной правовой базы в сфере миграции. За прошедшие почти 3,5 года было принято около 80 законов, направленных на реализацию основных положений Концепции.

Хотелось бы остановиться на ряде законов, оказывающих наибольшее влияние на миграционную политику России и миграционную ситуацию.

Среди таких законов безусловно прорывным является закон о введении патентной системы осуществления трудовой деятельности для мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда. Данный закон кардинально изменил существующий порядок привлечения и использования трудовых мигрантов из государств СНГ.

Большим плюсом данного закона явилась возможность оформления разрешительного документа – патента – для работы не только у физических, но и юридических лиц без его квотирования, что явилось существенным шагом вперед.

Этим законом на смену административному регулированию объемов привлечения иностранных работников на основе, по существу, волюнтаристски устанавливаемой квоты, пришло экономическое. Величина стоимости патента устанавливается субъектом Российской Федерации исходя из необходимости поощрения притока трудовых мигрантов или их ограничения. Кроме того, в случае необходимости ограничения привлечения иностранных работников субъект Федерации может вводить запрет на выдачу патентов. Главным в этом законе, поистине революционным, является передача ряда полномочий по оформлению мигрантам разрешительных документов на региональный уровень. Что наконец-то делает регионы полноправным участником процесса регулирования миграции.

Вместе с тем, недостаточная профессиональная проработка данного закона привела к существенному усложнению и удорожанию получения мигрантами патента, поскольку:

стоимость патента увеличилась в разы (например, по г.Москве и Московской области в 3,3. раза, а Приморском крае - в 2,6 раза, Республике Саха-Якутия - в 5,8 раза, Ямало-ненецком АО - в 5,45 раза, в Тюменской области - в 3,3 раза, Санкт-Петербурге - 2,5 раза и т.д.)

мигранты для получения сертификата на знание русского языка, истории и культуры России и основ законодательства, должны сдать экзамен, стоимость которого составляет от 3,9 тыс. рублей до 6,5 тыс. рублей;

приобретать полис добровольного медицинского страхования;

оплачивать прохождение медицинского освидетельствования для получения справки об отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья для осуществления трудовой деятельности.

Оформление патента обходится мигрантам в кругленькую сумму. В той же Москве им необходимо заплатить 14,5 тыс. рублей, в Московской области – около 20 тыс. рублей.

А с учетом того, что получив патент, мигрант должен его ежемесячно продлевать легальное осуществление им трудовой деятельности в той же Москве обойдется ему более чем в 60 тыс. рублей.

Кроме того, на процедуру получения патента отводится 1 месяц, что требует расходов на питание и жилье. Это предполагает определенный уровень обеспеченности мигрантов уже в момент въезда.

Несмотря на это, мигрантам приходится платить такие деньги, т.к. поменять государство трудоустройства не так-то просто и быстро.

Некоторые требования выглядят малообоснованными, излишне жесткими или труднодостижимыми. К таковым относится требование о предоставлении медицинской справки (кроме, разумеется, работающих в общественном питании, медицине, дошкольных детских учреждений и др., определенных общероссийским законодательством). Справка оформляется на основе медицинского обследования в месте пребывания на платной основе. При этом трудовым мигрантам-гражданам стран Евразийского экономического Союза – Белоруссии, Казахстана, Армении и в ближайшее время Киргизии – медицинская справка для трудоустройства в России, как и российским работникам, не требуется. За рамками ЕАЭС остаются Украина, Молдавия, Узбекистан и Таджикистан. В мигрантах из Украины и Молдавии Россия весьма заинтересована как в культурно близких и в большинстве профессиональных. Таджикистан и Узбекистан – в настоящее время главные миграционные доноры России и останутся таковыми до 2030 г., а Таджикистан – до середины века. Чрезмерно ущемляя интересы мигрантов из этих стран, можно оставить российский рынок труда без рабочей силы.

Надежды на то, что медсправки предохранят Россию от распространения опасных болезней иллюзорны, поскольку трудовые мигранты это только половина совокупного миграционного потока в страну, тогда как прибывающие из безвизовых стран в гости, как туристы, переселяющиеся пенсионеры к детям и т.п. не обязаны представлять медсправки, хотя какая-то часть из них тоже опасно больна. К тому же, медсправка – документ, который чаще всего покупается мигрантами у посредников.

Ситуация, сложившаяся в вопросе медицинского обследования мигрантов весьма типична для всей миграционной сферы. Порядка 80%

медсправок являются поддельными или купленными без прохождения медобследования. Решение этой проблемы хорошо известно. Более того, в Москве еще в 2007 году была достигнута договоренность о создании электронной базы медсправок при Департаменте здравоохранения г. Москвы. Однако до практической реализации дело до сих пор не дошло. Это оказалось не выгодно коррупционерам ФМС и Департамента здравоохранения, поскольку несет угрозу принципу - своим все, остальным – закон.

В связи с переходом с 2015 года на патентную систему трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда, каждый субъект определяет уполномоченные медицинские учреждения, куда мигрант может обратиться для медицинского освидетельствования. Однако во многих из них отмечаются большие очереди, не во всех уполномоченных организациях можно пройти все необходимые обследования.

В связи с этим, по-прежнему, многие мигранты прибегают к услугам посредников и достоверность предоставляемых ими справок продолжает оставаться нерешенной проблемой.

Парадокс этой ситуации состоит в том, что 7 лет СМИ и эксперты бьют тревогу по поводу санитарно-эпидемиологической обстановки, ухудшающейся в связи с большим притоком мигрантов, а очевидные меры не принимаются. И никто не несет за это ответственности, а ведь это серьезная опасность для мигрантоемких регионов, и прежде всего, для Москвы.

Если электронная база данных по выданным медсправкам не будет создана в ближайшее время, то рассматриваемая поправка так и не будет работать.

Излишне расширительным требованием является принуждение к изучению русского языка всех мигрантов. С 1 января 2015 г. экзамен по русскому языку, ранее обязателен для работающих в торговле, ЖКХ и бытовом обслуживании, вводится для всех категорий мигрантов, причем не только по русскому языку, но и по истории России и основам ее законодательства. К мигрантам предъявляется требование читать, писать, разговаривать и понимать речь в пределах минимум 850 слов. Закон вводится без «дорожной карты», без выделения каких-либо этапов и ограничений, независимо от того, нужны ли эти знания самому мигранту и востребованы ли они на работе.

Для изучения русского языка уже создана определенная инфраструктура – 334 курсов для мигрантов, в т.ч. 108 при содействии ФМС

на безвозмездной основе. И все же намерение распространить требование обучения и тестирование на всех трудовых мигрантов не выглядит обоснованным и, более того, выполнимым. Ведь мигранты непрерывно меняются. Данное требование, несомненно, может быть предъявлено претендентам на временное или постоянное проживание, тем более на гражданство. В других странах задача овладения языком сопряжена именно с приемом в гражданство. Остается неясным, как можно наладить бесперебойно работающую инфраструктуру по языковой и исторической подготовке для динамичного потока краткосрочных мигрантов-трехмесячников.

Тест по русскому языку, истории и законодательству особенно будет труден для узбеков и таджиков, представляющих около половины миграционного потока. При этом не принимается во внимание, что значительная часть мигрантов, прибывающих из Таджикистана и Узбекистана, – жители сельской местности (это примерно четверть общего количества трудовых мигрантов), совершенно не подготовленные к изучению иностранного языка методом экстерната. Этот, очень тяжелый для них пресс, скажется не столько на сокращении их притока в Россию, т.к. трудовым мигрантам из Узбекистана и Таджикистана, окруженным странами с избыточным населением, некуда ехать на заработки, кроме Казахстана и России, сколько обернется ростом нелегальной миграции и коррупции. Представляется целесообразным, опираясь на двусторонние межгосударственные соглашения организовать начальную предвыездную подготовку по русскому языку в странах исхода, прежде всего в Узбекистане и Таджикистане. Принимая во внимание значительную долю мигрантских трансферов из России в ВВП этих стран, такое требование со стороны России было бы оправданным.

Реализация закона по патентам выявила и ряд существенных недостатков в виде огромных очередей, недостаточной проработанности вопросов приобретения мигрантами полисов ДМС и прохождения ими медицинского освидетельствования, нерешенности вопросов продления патентов, выданных в 2014 году. Кроме того, созданные в ряде субъектов уполномоченные структуры по оформлению патентов не везде с этим справляются. В той же Москве миграционный центр в Сахарово вынужден был перейти на круглосуточное обслуживание мигрантов в связи с их наплывом и отсутствием у сотрудников центра опыта работы с мигрантами.

Негативное влияние на миграционную ситуацию оказала непроработка порядка продления патентов, полученных трудовыми мигрантами в 2014 году. Информационный вакуум по данному вопросу различные слухи привели к тому, что часть мигрантов вынуждена была покинуть Россию и вернуться к себе на родину. Часть продолжала осуществлять трудовую деятельность, но уже нелегально. И только через 2,5 месяца появилось разъяснение по данному вопросу.

Недостаточно проработана и такая хорошая идея, заложенная в законе, как регулирование объемов привлечения иностранных работников экономическими методами на основе определения стоимости патента. Вместе с тем, она не предусматривает преференции для привлечения иностранных работников из государств с безвизовым порядком въезда в отдельные сферы экономической деятельности, отдельные территории внутри субъекта РФ. Это можно было бы сделать, в частности, на основе уменьшения стоимости патента и ежемесячного НДФЛ для продления срока его действия.

Высокие требования к оформлению разрешений на работу и выдаче патентов в совокупности с угрозой «карантина» привели к сокращению в 2 р. количества выданных разрешений на работу и на 2/3 количества оформленных патентов при росте общего числа въехавших на 10,4% в январе-феврале 2015 г. относительно того же периода 2014 г. Соотношение приведенных данных прямо указывает на рост незаконной миграции. Соответственно, это привело к сокращению доходов от продажи патентов, которые в 2014 г. составили 18 млрд. руб. Финансовый потенциал патентной системы ФМС оценивает в 80-100 млрд. руб., однако, при новой правоприменительной практике этот потенциал не будет реализован в полной мере.

На введение патентов возлагались большие надежды. Ожидалось, что патент, наконец, откроет путь к либерализации трудовой миграции и поможет решить проблему дефицита рабочей силы в стране, равно как и резко сократить незаконную миграцию. Эти ожидания не оправдались.

Кроме того, следует учесть, что доходы краткосрочных мигрантов от работы в России могут быть полностью нивелированы большими затратами времени и денег на оформление своего правового положения.

***Поправки, направленные на создание условий для стабилизации и увеличения численности постоянного населения страны***

Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрено до 1 января 2017 года признание гражданства для граждан бывшего СССР, получивших российский паспорт с нарушениями до 1 июля 2002 г., если они при этом не получили ни российское гражданство в установленном порядке, ни иностранное гражданство, ни вид на жительство в другой стране, а также для их детей.

Кроме того, данный закон предусматривает принятие гражданства в упрощенном порядке для лиц, которые были гражданами СССР на 5 сентября 1991 г., если они прибыли в Россию до 1 ноября 2002 г. и не получили гражданство России или иностранного государства, а также их детей.

Изменениями предусмотрено, что иностранцы и лица без гражданства, проживающие в нашей стране, ранее имевшие гражданство России и вышедшие из него, могут быть восстановлены в гражданстве России в упрощенном порядке.

По-существу, данный закон направлен на легализацию российских паспортов, сведений о выдаче которых нет в ФМС России по вине самих же работников миграционной службы, а также амнистирование халатности работников, по вине которых пострадали российские граждане. К числу владельцев таких паспортов относятся граждане, у которых работниками ФМС России и был отобран российский паспорт.

Принятие такого закона является весьма важным для России, поскольку десятки тысяч граждан бывшего СССР, получивших российский паспорт, по халатности работников соответствующих государственных структур были лишены российского гражданства и не могут ни трудоустроиться, ни поступить в учебное заведение, ни получать пенсии и бесплатную медицинскую помощь.

Вместе с тем, данный закон не решает проблему приобретения российского гражданства гражданами, прибывшими в Россию для проживания после ноября 2002 года.

**Остался без решения вопрос признания гражданства у тех, кто проживает за рубежом, получал паспорт в российском консульстве, а потом через 5 или 10 лет при обмене паспорта, его не нашли в базе данных и паспорт, а с ним и гражданство России, отобрали.**

По мнению экспертов, этот федеральный закон фактически является амнистией для чиновников, которые допустили всевозможные нарушения, в том числе и из корыстных побуждений, и чиновников, которые еще раз решили нагреть руки на безвыходном положении людей.

### ***Поправки, направленные на обеспечение потребности экономики в рабочей силе***

1. Внесен ряд правок в Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Так, статьей 27.2 предусмотрено, что с 1 декабря 2012 года для получения разрешения на работу трудовым мигрантам, намеривающимся работать в ЖКХ, розничной торговле и бытовом обслуживании необходимо подтвердить владение русским языком на уровне не ниже базового. Для этого они должны представить документ об образовании (не ниже основного общего), в котором должна быть запись об изучении курса русского языка (с нотариально удостоверенным переводом) или сертификат о прохождении теста по русскому языку, подтверждающий базовый уровень владения им.

Реализация данного требования должна способствовать адаптации приезжих в местный социум.

Однако, как показывает практика, несмотря на развитие сети курсов по изучению русского языка, в т.ч. и бесплатных, созданию центров по тестированию многие мигранты прибегают к услугам теневых посредников, приобретая у них соответствующие сертификаты, поскольку они приезжают в Россию трудиться и зарабатывать деньги, а не тратить время на изучение русского языка. Обучение их русскому языку целесообразно проводить в государстве их постоянного проживания.

По мнению экспертов, принятие данного закона на самом деле ставило целью финансово поддержать ведущие университеты страны, полагая, что на курсы обучения русскому языку хлынет огромный поток мигрантов. Однако 18 тыс. сертификатов, выданных за 2013 год – это совсем не та цифра. Да и то, как показывает практика, сертификат можно просто банально купить.

В результате декларируемую проблему мы не решили, а лишь создали еще один излишний барьер на пути мигрантов и коррумпировали некоторых сотрудников вузов.

2. В целях решения вышеупомянутой проблемы в конце 2014 года были внесены поправки в 115-ФЗ, в соответствии с которыми все трудовые

мигранты для получения патента должны предоставлять сертификат о сдаче ими экзамена по русскому, истории и культуры России и основам законодательства.

Стоимость такого экзамена существенно возросла. Кроме того, мигранту необходимо пройти соответствующие курсы, как правило, в России, необходимо время для сдачи экзамена, а у него только 30 дней, чтобы подать все необходимые документы для оформления патента (помимо получения сертификата по итогам сдачи экзаменов, пройти медицинское освидетельствование, приобрести полис добровольного медицинского страхования, пройти дактилоскопию), иначе ему придется оплатить штраф в размере от 10 до 15 тыс. рублей.

В связи с этим многие мигранты обращаются к услугам посредников и приобретают за определенную мзду сертификаты без сдачи экзаменов. Таким образом, опять не достигаем поставленной цели – овладение мигрантами русским языком, знаниями по истории, культуре России и основам законодательства.

Кроме того, тесты для мигрантов на получение сертификата требуют упрощения, т.к. содержат многие вопросы, которые мигрантам, приезжающим на временную работу в принципе совершенно не нужны.

Принимая во внимание многочисленные жалобы на содержание тестов для мигрантов Минобрнауки проводит проверку их обоснованности.

**Учитывая складывающуюся ситуацию, необходимо пересмотреть целесообразность сдачи всеми мигрантами экзамена по русскому языку, истории и основам законодательства.**

**Такой экзамен, на наш взгляд, надо сдавать тем, мигрантам, которые работает непосредственно с населением, а также тем, кто претендует на получение статуса временно проживающего, получение вида на жительство и гражданство.**

А временные трудовые мигранты должны проходить предвыездную подготовку в государстве своего постоянного проживания по ознакомлению с основами миграционного, трудового законодательства, обычаями и традициями населения России и изучения русского языка для тех, кто будет работать непосредственно с населением.

На наш взгляд, это еще одно продолжение неудачной попытки загрузить избыточную численность преподавателей вузов. Более продуктивный путь – приглашение на обучение молодежи из государств СНГ на платной основе. По оценке экспертов, это очень востребовано в

государствах Содружества. Однако отсутствие информации о возможностях обучения и проживания в России, недостаточное знание молодежью русского языка является ограничителем пополнения российских профессиональных образовательных учреждений студентами из этих государств на платной основе.

3. Отменено требование оформления разрешения на работу для иностранных граждан, получивших статус временно проживающих в Российской Федерации, что является весьма правомерным, т.к. при решении вопроса о предоставлении им такого статуса рассматривается возможность их трудоустройства в конкретном регионе.

Вместе с тем, введение данной нормы в условиях отсутствия действенных регуляторов объемов привлечения иностранных работников и постоянного снижения квоты на предоставление статуса временного проживающего будет стимулировать иностранных граждан, желающих работать в России, оформлять такой статус, что приведет к усилению коррупции в данной сфере.

4. Изменен порядок осуществления трудовой деятельности иностранными студентами очной формы обучения в российских профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. Теперь они могут трудиться не только в период каникул, но и в течение учебного года на основании разрешения на работу. При этом срок действия указанного разрешения на работу не может превышать срок обучения данного иностранного гражданина по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. Срок действия разрешения на работу может быть неоднократно продлен на срок действия заключенного со студентом трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год для каждого такого продления.

Данные изменения безусловно позитивно скажутся на увеличении численности выпускников профессиональных образовательных организаций или образовательных организаций высшего образования, желающих остаться в России после завершения профессионального образования. Такая категория иностранных граждан уже адаптирована к российским условиям,

имеет профессиональное образование и может получить гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Вместе с тем, как показывает практика, устроиться на работу студентам очень непросто. Работодатели не хотят их брать на работу, поскольку они не могут работать с такой же интенсивностью как трудовые мигранты.

Также внесена правка, касающаяся продления до окончания срока обучения срока временного пребывания лица, поступившего в образовательное учреждение.

### ***Поправки по совершенствованию привлечения иностранных работников***

К их числу можно отнести две весьма важные поправки в 115-ФЗ:

- в статью 13 п. 7, касающуюся обязательной постановки иностранных граждан, оформляющих разрешение на работу или патент, на учет в налоговом органе. С января 2014 года осуществляющие на основании разрешения на работу или патента трудовую деятельность иностранные граждане будут иметь ИНН.

Введение такой нормы позволит усилить контроль за осуществлением иностранными работниками трудовой деятельности, а также отчислением привлекающими их работодателями налогов с их заработной платы.

Однако, пока нет механизма реализации этой нормы. Вызывает сомнение - справиться ли налоговая служба с более, чем 3 миллионным наплывом иностранных работников и как будет осуществляться налогообложение иностранных граждан, работающих по патентам;

- внесено изменение, согласно которому, получить разрешение на работу или патент может только мигрант, указавший в миграционной карте цель приезда «работа». В 2014 г. такую цель указали 3,8 млн. из них (37,6%). С частными целями приезжает даже больше мигрантов. Согласно новым правилам эти последние лишены права оформить разрешение на работу или приобрести патент. Неукоснительное исполнение этого правила приведет к росту незаконного трудоустройства, т.к. даже при условии, что в странах-донорах проведена соответствующая разъяснительная работа, ситуация у мигранта в течение пребывания в России может измениться и ему потребуется поработать. Правовой статус трудового мигранта в решающей степени зависит от работодателя. Лишение права на работу тех, кто при въезде не задекларировал нужную цель, не приведет к сокращению незаконного найма, но может сократить въезд и оставить экономику без

необходимого количества работников, что еще больше замедлит экономический рост или будет способствовать его более глубокому спаду. Миграция – это рефлекторный процесс, невозможно отрегулировать рынок труда, не воздействуя одновременно на работодателей.

### ***Поправки, направленные на борьбу с нелегальной миграцией***

Остальные многочисленные поправки в миграционное законодательство и новые законы, принятые с конца 2012 года по настоящее время, направлены на ужесточение миграционной политики.

Данные поправки предусматривают как расширение перечня нарушений, за которые иностранцев будут безоговорочно выдворять из России (нарушение правил въезда и режима пребывания – правил миграционного учета, трудоустройства, несоответствие заявленной цели въезда фактической), так и увеличение штрафных санкций за нарушение миграционного законодательства, в том числе повышенные штрафы за повторные нарушения миграционного законодательства и за те, что совершены в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях для мигрантов от 5 до 7 тысяч рублей, для работодателей до 1 млн. рублей, а также расширен перечень оснований для запрета на въезд в Российскую Федерацию и увеличен срок этого запрета в ряде случаев от 5 до 10 лет.

Весьма активно с 2013 года ФМС России реализуется 321-ФЗ от 30 декабря 2012 года, устанавливающий запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение **трёх лет** для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из нашей страны **до истечения тридцати суток** со дня окончания срока временного пребывания. Особенностью данного закона является принятие решения о запрете на въезд такого иностранного гражданина без его уведомления. В связи с чем, многие иностранные граждане даже не знают, что стали невыездными и продолжают оставаться на территории России, пополняя число нелегалов, а также усугубляя в дальнейшем применение к ним мер административного наказания.

Во исполнение данного закона в 2013 году был закрыт въезд **450** тыс. мигрантов. В настоящее время, по данным ФМС России, численность «запретников» превысила **1,3** млн. человек.

В результате «специфики» реализации закона многие из тех, кто покинул Россию даже и не знали, что въезд им в нашу страну запрещен на срок до 3 лет. Они покупали билеты, прилетали и только при прохождении паспортного контроля узнавали об этом. Причем им не объясняли причину закрытия въезда, поскольку пограничникам она не известна. И узнать ее иностранный гражданин также не может, поскольку находится в зоне паспортного контроля. В результате заложниками такой ситуации стали десятки тысяч иностранных граждан.

И только практически через год ФМС России создала автоматизированную систему, которая должна позволить мигранту до покупки билета в Россию уточнить у себя на родине возможность его беспрепятственного въезда в нашу страну.

Однако пока функционирование такой базы вызывает немало нареканий, поскольку не понятна полнота и достоверность имеющихся в ней сведений, ведь вопросами закрытия въезда занимается более 10 ведомств.

Ярким примером этого, является ситуация, возникшая в феврале 2014 г с главным режиссером театра им. В.Маяковского, имеющего вид на жительство в России, которого не впускали в Россию из-за того, что он якобы не оплатил 3 штрафа за превышение скорости. Однако все штрафы были своевременно оплачены. И только обращение к руководителю ФМС России позволило урегулировать эту ситуацию. А сколько иностранных граждан в связи с недостоверной информацией в базе данных не имеют возможности напрямую обратиться к К.О.Ромодановскому и по чьей-то «небрежности» не могут въехать в Россию.

До сих пор не ясна процедура исключения из запретного списка граждан, которые попали в него из-за ошибок, допущенных соответствующими ведомствами. Даже решение суда об отмене запрета на въезд не решает эту проблему.

Пограничники при прохождении иностранным гражданином пограничного контроля с января т.г. получили возможность устного их информирования о причинах запрета на въезд.

Вместе с тем, опасаясь запрета на въезд, многие мигранты не выезжают из России и продолжают пополнять ряды нелегалов. В настоящее время по данным экспертов, изучающих узбекскую миграцию, порядка 1,5 млн. граждан Узбекистана боятся выехать из Российской Федерации из-за опасения невозможности последующего въезда и продолжают нелегально находиться и трудиться на территории нашей страны.

Таким образом, эффективность реализации подобного закона весьма спорна. Кроме того, иностранному гражданину, как это видно на примере главного режиссера театра им. В.Маяковского могут запретить въезд в Россию в связи с нарушением правил дорожного движения, что явно не относится к миграционному законодательству.

Безусловно трудовой мигрант, нарушивший миграционное законодательство должен нести наказание. Но, прежде всего, он должен знать об этом и быть проинформирован при выезде из России. Но, к сожалению, после принятия такого закона ФМС России не провела соответствующую информационную работу ни на территории России, ни в государствах исхода трудовых мигрантов и не создала возможность трудовым мигрантам уточнять у себя на родине перед покупкой билета в Россию запрещен им въезд или нет и причину этого запрета. В результате материальные потери несут трудовые мигранты, купившие билеты на поездку в Россию, а также авиа и железнодорожные перевозчики. А Россия неподготовленностью к его реализации теряет имидж миграционно-привлекательного государства;

- Федеральным законом от 28 декабря 2013 года N 389-ФЗ ограничивается пребывание мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда на территории России 90 днями в течение 180 дней в случае, если у них нет оснований для продолжения законного пребывания.

Следует отметить, что такое ограничение касается, прежде всего, граждан Украины, Молдовы, которые нелегально осуществляли трудовую деятельность в течение 90-дневного пребывания, выезжали на несколько дней домой и снова возвращались для продолжения своей трудовой деятельности.

Последствием реализации данного закона в 2014 году являлось увеличение численности иностранных граждан, оформляющих патенты, но работающих у юридических лиц. Ее ограничителем была только пропускная способность ФМС и коррупция в этой службе. Органы миграционной службы и ранее не справлялись с потоком мигрантов. Всех поражали неоднократно показываемые по телевидению ужасные решетки как в зверинце, через которые продираются бедные люди к сотрудникам УФМС по г. Москве!!! И такие огромные очереди наблюдаются и во многих других регионах России. Существенное увеличение потока мигрантов еще более усугубит эти проблемы. То же может коснуться и налоговой службы, поскольку все трудовые мигранты должны оформлять ИНН.

- 31 декабря 2014 года принят федеральный закон № 524, в соответствии с которым еще больше ужесточаются меры к мигрантам, нарушившим сроки пребывания в России. При нарушении узаконенного срока пребывания 90 дней свыше 270 дней мигранту запрещается въезд в Российскую Федерацию на 10 лет.

И вновь мы наблюдаем феномен нашей российской действительности, когда хорошо зарекомендовавшие во всем мире системные меры по ограничению нелегальной миграции у нас работают очень специфично – дают совсем иной результат.

Вместо сокращения нелегальной миграции мы уже получаем ее увеличение, поскольку многие мигранты, допустившие нарушения миграционного законодательства не выезжают с территории Российской Федерации и становятся классическими нелегалами. И как показывает практика, такое их нелегальное положение может продолжаться годами, чему способствует запредельная коррупция в миграционной службе. Ярким подтверждением этого является пример с иностранным гражданином, совершившем резонансное преступление в прошлом году в Западном Бирюлево.

Кроме того, существует высокая вероятность возникновения нового явления, характерного для нелегальной миграции – нелегальное пересечение границы, тем более, что на значительных участках со странами СНГ она у нас практически не существует.

В соответствии с тем же Федеральным законом внесены изменения в п.9 статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», предусматривающие, что иностранные граждане, подлежащие депортации, по решению суда должны содержаться в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации.

Реализации данной нормы требует наличия Центров временного содержания.

Кроме того, необходимо иметь ввиду, что помимо иностранных граждан, подлежащих депортированию, в спецучреждениях должны содержаться и иностранные граждане, подлежащие принудительному административному выдворению.

Количество выдворенных и депортированных иностранных граждан растет. В 2013 году эта цифра превысила **82,4** тыс. человек, что в 2,3 раза выше показателя 2012 года (35,1 тыс. человек) а в 2014 году -**139** тыс. человек.

В то же время с учетом международной практики при нынешних объемах миграции численность депортируемых должна составлять порядка 400 тыс. человек.

Одновременно необходимо отметить, что существующая практика административного выдворения позволяет мигрантам не выезжать с территории России, что они зачастую и делают. Предъявляют в миграционную службу свой билет, уплачивают штрафы, получают там свои документы, затем сдают билет и продолжают находиться в России, но уже на нелегальном положении.

На сегодняшний день в России применение депортации и принудительного административного выдворения сдерживается отсутствием достаточного количества таких центров, особенно это касается Москвы и Московской области, где сосредоточено порядка трети всех мигрантов, прибывающих в Россию. В той же Москве имеется всего лишь один центр временного содержания на 400 человек, хотя необходимо создать места как минимум для 2000 тыс. человек. Поэтому после многочисленных зачисток мигрантов в связи с событиями на Матвеевском рынке, в Москве был спешно возведен палаточный центр временного содержания мигрантов, условия содержания мигрантов в котором подверглись жесткой критике. После этого в субъектах Российской Федерации активизировалась работа по созданию таких центров. В настоящее время такие центры созданы практически во всех субъектах РФ, но мест в них катастрофически не хватает, особенно в мигрантоемких территориях. В связи с этим, данные центры переполнены и мигранты находятся там в жутко стесненных условиях и помещениях, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям.

Кроме того, зачастую ввиду проволочек с определением государства постоянного проживания иностранного гражданина, подлежащего депортации или административному выдворению, некоторые из них вынуждены находиться в центрах временного содержания до 1,5 лет!

С 1 апреля 2014 года эти центры переданы из ведения МВД России в ведение ФМС России.

И этот пример опять свидетельство неподготовленности нашей миграционной службы к реализации изменений в миграционном законодательстве.

Еще в 2006 году МОМ был построен типовой депортационный центр, отвечающий всем необходимым требованиям. И тогда же было принято решение - о создании подобных центров в каждом регионе. Однако это

решение осталось на бумаге. За прошедшие 7 лет не было практически ничего сделано. И никто ни за что не отвечает.

- В 2013 году был увеличен с 3 до 5 лет срок запрета на последующий въезд в Российскую Федерацию, если в отношении лица вынесено решение об административном выдворении, депортации либо передаче Российской Федерации в соответствии с международным договором о реадмиссии. Если в отношении лица неоднократно выносились вышеперечисленные решения, то срок запрета увеличивается до 10 лет;

- С 10 января т.г. действует закон, в соответствии с которым, превышение мигрантом 120-дневного пребывания в России приведет к автоматизированному закрытию въезда на 3 года, при превышении 270 дней - въезд будет закрыт на 5 лет, нахождение более 360 дней - закроет ему въезд на 10 лет". -

Профильные ведомства имитируют борьбу с нелегальной миграцией, поскольку никто не рассматривает основные причины теневой занятости мигрантов – отсутствие достоверной информации о потребности российского рынка труда в иностранных работниках и действенности регуляторов объемов привлечения иностранных работников, а также трудности постановки на миграционный учет, Таким образом, ФМС России ведет борьбу **не с причинами нелегальной занятости мигрантов, а с ее следствиями. В то же время для снижения численности нелегальных мигрантов необходимо провести урегулирование их правового статуса, упростить порядок постановки на миграционный учет, стимулировать их выезд после окончания срока трудового договора.** Но соответствующие структуры не хотят это видеть, поскольку наведение порядка в миграционной сфере существенно уменьшит их коррупционные доходы.

В результате, несмотря на принимаемые нашим государством ужесточающие меры, ситуация в сфере миграции все больше накаляется.

Проблема нелегальной занятости трудовых мигрантов, по сути, не решается и новые мигранты, приезжающие в Россию, также будут подвергаться запрету на последующий въезд в Россию за нарушение установленного срока пребывания в нашей стране без наличия трудового (гражданско-правового) договора, а также если в отношении мигранта вынесено решение об административном выдворении, депортации либо передаче Российской Федерации в соответствии с международным

договором о реадмиссии. Если в отношении лица неоднократно выносились вышеперечисленные решения, то срок запрета увеличивается до 10 лет.

И бюджет будет тратить деньги на их депортацию и административное выдворение, а также пребывание в Центрах временного содержания, которое порой затягивается до 1 года и более.

Анализ новелл миграционной политики России свидетельствует о том, что с одной стороны мы бездумно перенимаем западный опыт борьбы с нелегальной миграцией, забывая о существовании там визового порядка въезда, а также иной институциональной и инфраструктурной среды, создаваемой многими столетиями, у нас значительную часть нелегальных мигрантов составляют граждане СНГ с безвизовым порядком въезда, а с другой – возвращаемся к советскому опыту – жесткому контролю за регистрацией граждан по месту проживания - о чем свидетельствует принятие закона «о резиновых квартирах».

В результате мы получили странный симбиоз западных и советских норм, который оказался совершенно не эффективным.

*Анализ принятых новаций в российское миграционное законодательство свидетельствует, что на практике происходит существенное отступление от постулатов Концепции в сторону ужесточения миграционной политики. Даже те законы, которые по своей сути должны содействовать созданию условий для привлечения и эффективного использования потенциала миграции для развития нашей страны, на практике создают для этого всевозможные препоны, ярким примером является закон о патентах.*

*Многие принятые нормативные правовые акты лишь имитируют активную деятельность профильных ведомств, например, законопроект об адаптации и интеграции мигрантов.*

*Вал законодательных инициатив и принятых законов, зачастую несогласованных между собой свидетельствует о неясности приоритетов миграционной политики, реактивности и конъюнктурности принятия решений. Все это объясняется отсутствием государственного подхода при конструировании и реализации миграционной политики.*

*Большинство рассмотренных выше законов имеют однозначно ограничительную, «репрессивную» направленность и не способствуют нормализации ситуации в миграционной сфере. Предусмотренные ими жесткие ограничения не приводят к ликвидации негативных явлений, а*

*ведут лишь к обогащению чиновников, готовых (небескорыстно) закрыть глаза на нарушения запрета, а также теневых посредников, обеспечивающих работу коррупционных схем.*

Жесткая, далекая от реальности и к тому же часто меняющаяся правоприменительная практика приводит к снижению потенциала Концепции.

*Таким образом, по сути вся практическая деятельность в сфере миграции является движением в противоположную сторону по отношению к вектору, заданному Концепцией государственной миграционной политики;*

### **Предложения по совершенствованию миграционной политики с учетом реализации Концепции**

1. Придать Государственной программе добровольного переселения соотечественников статус репатриационной программы, что может стать так нужной нам национальной идеей и послужить дальнейшему укреплению российской идентичности. Четко определить понятие «соотечественник».

2. Вернуться к вопросу выплаты компенсаций семьям вынужденных переселенцев и решению проблемы обеспечения их жильем.

3. Создать наднациональную структуру, способную эффективно управлять миграционными процессами на пространстве СНГ.

4. Ввести в практику ежегодную подготовку экспертным сообществом доклада о миграционной политике России и его обсуждение в федеральных и региональных органах исполнительной и законодательной власти.

5. Разработать критерии эффективности миграционной политики и проводить, начиная с 2016 года, ежегодную оценку ее эффективности.

6. Обеспечить доступность миграционной статистики для гражданского общества.

7. Провести акцию по урегулированию статуса недокументированных мигрантов (миграционную амнистию).

8. Дополнить Концепцию разделами, касающимися мер миграционной политики в условиях:

### **8.1. развития кризисных явлений в экономике страны, предусматривающим:**

- всемерное содействия трудовой мобильности населения на основе упрощения процедуры регистрации по месту их пребывания.

### **8.2.наличия в стране огромного потока беженцев с Украины, предусматривающим:**

- предоставление им статуса «Временно проживающего» независимо от установленной квоты и наличия регистрации по месту проживания. Это позволит не только обеспечить им доступ к работе, но и освободит от промежуточных формальных процедур, таких как тестирование по русскому языку, медицинское обследование (кроме тех, кто идет на работу в общественное питание, медицинские и детские учреждения). Немаловажное значение для переселенцев имеет также экономия финансовых средств, достигаемая при оформлении РВП по сравнению, например, с покупкой патента. И тогда они получают возможность устройства на работу наравне с гражданами России. Это позволило бы в определенной мере заместить менее качественный поток трудовых мигрантов из Узбекистана и Таджикистана;

- освободить беженцев с Украины, владеющих русским языком, сдавать экзамен на знание русского языка;

- разработка программы по эффективному использованию трудового потенциала беженцев, оказанию им содействия в обеспечении работой, жильем, быстрейшему их документированию;

- разрешить выдавать статус временного убежища не только в УФМС, но и их отделениях, что позволит существенно сократить сроки его оформления и позволит получившим его быстрее трудоустроиться.

9. Внести дополнения в раздел VI Концепции, касающийся механизмов реализации государственной миграционной политики в части:

9.1. развития государственно-частного партнерства в миграционной сфере. Этому может способствовать введение законодательной нормы, освобождающей спонсоров, финансирующих проведение научных исследований в сфере миграции, участвующих в развитии рынка жилья для мигрантов, в т.ч.вынужденных переселенцев с Кавказа и беженцев с Украины, создании востребованных ими сервисов, в том числе информационных, профессиональное обучение мигрантов для российского рынка труда, работу по их адаптации и интеграции в российское общество, деятельность НПО, работающих в сфере миграции, от уплаты налогов с

величины пожертвования, а также награждения их почетными знаками, публикации информации о таких спонсорах в СМИ;

9.2. активизации благотворительной деятельности русской православной церкви по оказанию материальных и обучающих услуг мигрантам, не зависимо от их веры исповедания;

9.3. делегирования некоммерческим организациям части полномочий государственных структур с предоставлением соответствующего финансирования на грантовой основе;

9.4 развитие информационных сервисов и информационных сетей для мигрантов, содержащих информацию о возможностях их трудоустройства в регионах России, о правилах проживания, оформления, приобретения жилья либо прав аренды, получения образования, медицинского обеспечения, наличия различных сервисов для мигрантов и т.д.

9.5. создание центров по сертификации профессиональных навыков трудовых мигрантов, позволяющих объективно оценить уровень их квалификации;

9.6. внести дополнения в раздел IV Концепции, касающийся международного сотрудничества, в части:

разработку программ по подготовке и направлению в государства-основные поставщики рабочей силы на российский рынок труда преподавателей русского языка и литературы как из числа российских граждан, так и граждан этих государств, а также программ по созданию центров профессиональной подготовки рабочих кадров для России.

## **Заключение**

Несмотря на то, что Россия на протяжении последнего десятилетия, по оценке Всемирного банка, является вторым после США государством по объемам привлечения мигрантов, у нас до сих пор отсутствуют действенные механизмы, регулирующие их приток и использование в экономике России. Теоретически все регуляторы существуют, но когда дело касается их применения – то возникают сплошные вопросы. Все они практически ограничительные. Их суть - методы тридцатых-восьмидесятых годов прошлого века. Попытка контролировать каждого путем прямого контакта с ФМС или правоохранительными органами.

За прошедшие 60 лет кардинально поменялись политическая система в стране и в мире, социально-экономическое положение государств, распался

Советский союз, рухнул железный занавес, мобильность населения, как внутренняя, так и внешняя, возросла в десятки, сотни раз. А основа системы управления миграционными потоками осталась прежней. В результате она перестала эффективно выполнять свои задачи.

Например, подчас просто повисают в воздухе проблемы переселенцев и люди вынуждены десятилетиями ждать решения своих вопросов.

Ситуация с приемом и обустройством соотечественников тоже оставляет желать лучшего.

До сих пор не решена проблема гражданства для сотен тысяч россиян - бывших граждан Советского Союза!

Чиновники, ответственные за формирование и реализацию российской миграционной политики, вместо того, чтобы решать все эти вопросы, добиваться кардинальных изменений в подведомственной им сфере зачастую предпочитают либо скрывать негативную информацию, либо значительно её приукрашивать.

Недостатком миграционной политики России является отсутствие должного контроля за реализацией миграционного законодательства.

Руководство страны хорошо ощущает, что государство не способно в одиночку решить все эти проблемы, созрело понимание, что необходимо как можно активнее привлекать и использовать потенциал самого российского населения. Создался и ширится «Общенародный фронт» (ныне - общероссийское народное движение «Народный Фронт за Россию»), создано народное правительство, возникают иные общественные движения.

**Президент России Владимир Путин отмечал, что для противостояния неконтролируемым миграционным потокам нужна не только тесная интеграция на постсоветском пространстве и грамотная экономическая и социальная политика. Необходимо подключение общества, чтобы те, кто приезжает к нам, не встречали напряжения, но чувствовали себя комфортно.**

**Проблемы, особенно миграционные, межнациональные можно и нужно решать лишь при участии неправительственных организаций, всего гражданского общества. Ведь именно гражданское общество непосредственно и во всей мере ощущает на себе все недоработки и просчеты миграционной политики и именно оно наиболее заинтересовано в их скорейшем решении.**

**На практике происходит разрыв между целями и задачами миграционной политики до 2025 года и реалиями сегодняшнего дня, что**

**свидетельствует об отсутствии четкого стратегического компонента в миграционной политике.**

Все это является следствием того, что система управления миграцией в России построена по самым примитивным принципам, основанным на жестком административном силовом давлении, ручном управлении и полном исключении гражданского общества, населения, не говоря уже о самих мигрантах, от этого процесса. И хотя в большинство общественных советов при ФМС и УФМС входят представители общественных организаций, однако их присутствие там практически не оказывает никакого влияния на принимаемые решения, по сути являясь симулякрами.

Это стало возможным в результате монополизации управления миграцией со стороны ФМС. Данное ведомство постепенно превращается в самодостаточный орган с неопределенными компетенциями - *ФМС сама разрабатывает стратегию миграционной политики, сама ее реализует и сама оценивает эффективность своей деятельности.*

Также отмечается постоянный дрейф ФМС России в сторону силового ведомства. Примером этого является подготовленный ФМС России законопроект «Об иммиграционном контроле», который превращал это ведомство в самую мощную специальную службу с неограниченными полномочиями. Это свидетельствует о полном непонимании сути явления и процесса миграции как таковой.

**Для генерирования новых идей в миграционной сфере, а также их реализации нам необходим новый актер российской миграционной политики, не обремененный ни прошлым печальным, зачастую ошибочным опытом, не пораженный коррупцией.**

**Принимая во внимание создание Евразийского экономического союза и предоставление преференций его участникам в сфере миграции целесообразно создать наднациональную структуру, способную эффективно управлять миграционными процессами на пространстве СНГ.**