

УДК 331.556.4

*Д.А. Свириденко*

## ПРИОРИТЕТЫ РОССИЙСКОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УПРАВЛЕНИИ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ

*Аннотация:* в статье рассматриваются цели, стоящие перед российским законодательством в области регулирования международной трудовой миграции. Приводится краткая характеристика текущего состояния законодательства, положительные и отрицательные моменты. Авторами сравниваются две системы регулирования потока мигрантов, отмечаются их особенности.

*Ключевые слова:* международная трудовая миграция, миграционная политика, иностранная рабочая сила, нелегальная миграция, система квотирования, система патентов.

*D.A. Sviridenko*

## THE PRIORITIES OF RUSSIAN MIGRATION POLICY IN TERMS OF EXTERNAL LABOR MIGRATION MANAGEMENT

*Abstract:* the article deals with purposes facing to Russian legislation in the field of regulation of international labor migration. The current state of legislation is briefly described, the positive and negative aspects are considered. The authors compared two migrant flow control systems and outlined their features.

*Keywords:* international labor migration, migration policy, foreign labor force, illegal migration, the quota system, the patent system.

Распад СССР бросил российской политике кроме прочих еще один вызов: необходимость контролировать поток иностранной рабочей силы (ИРС) и не просто контролировать, но и извлекать из данного процесса плюсы для российской экономики. В РФ сальдо миграции положительное, т. е. трудовая иммиграция в несколько раз превышает трудовую эмиграцию: количество трудовых иммигрантов в 20–25 раз больше, чем число трудовых эмигрантов. Поэтому все усилия направлены на регулирование именно трудовой иммиграции.

Считается, что исторически миграционная политика в России началась именно с регулирования международной миграции населения. Она заключалась в осуществлении Петром I и Екатериной II стимулирования иммиграционного притока из стран Европы для заселения европейской части России вдоль реки Волги [2, с. 31].

На данный момент политика России, регулирующая трудовую миграцию, определяется международными соглашениями, подписанными в рамках международных организаций, двусторонними соглашениями со странами и внутренними нормативными актами РФ.

Существует несколько основных международных организаций, занимающихся вопросами миграции и труда мигрантов, членом которых является РФ. К ним можно отнести Международную организацию труда (МОТ), Международную организацию по миграции (МОМ), Всемирную торговую организацию

К основным международным правовым нормам по вопросам миграции относятся:

– Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 г., провозглашает свободный выбор места жительства и работы;

– международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят в 1966 г.;

– международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята в 1990 г.;

– Конвенция МОТ о работниках-мигрантах, принята в 1949 г. (пересмотрена в 1975 г.);

– Конвенция МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения, принята в 1975 г.

Двусторонние соглашения. Подавляющее их большинство подписано со странами Содружества Независимых Государств. Среди стран-участниц СНГ одним из первых было заключено 15 апреля 1994 г. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов в

странах СНГ. Поскольку Соглашение носило общий характер, то возникла необходимость 13 мая 1995 г. принять постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ». Акт предусматривает сближение национальных законодательств и обеспечение прав мигрантов-трудящихся. 14 ноября 2008 подписана Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств [1, с. 145].

Однако следует признать, что определяющей является внутренняя политика государства. К регулированию собственного законодательства страны в сфере трудовой миграции государство приступило только спустя пять лет после распада СССР. До этого миграция регулировалась принятыми еще в Советском Союзе нормативными актами, которые абсолютно не отвечали новым требованиям и процессам, начавшимся во вновь созданном открытом государстве [3]. Миграция ИРС в и из СССР носила ярко выраженный политический оттенок и была направлена на достижение двух целей. Во-первых, укрепление экономической интеграции со странами социалистического лагеря. Во-вторых, осуществление на территории братских стран строительных и иных работ. Активный обмен ИРС происходил с такими странами, как Болгария, Чехословакия, ГДР, Польша, Венгрия, Румыния, Вьетнам [2, с. 50]. Следует заметить также, что большая доля привлечения ИРС в СССР приходилась на территорию России [2, с. 50].

В настоящее время основными законами, регулирующими трудовую миграцию, являются: ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан», ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ФЗ «О вынужденных переселенцах», ФЗ «О беженцах», ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Государственные органы, в компетенции которых находятся вопросы трудовой миграции: Министерство внутренних дел, Министерство здравоохранения и Министерство труда и социальной защиты.

Вся история формирования современной миграционной политики – это непрерывный процесс смены политики «закручивания гаек» на политику «привлечения мигрантов». Сложный путь формирования миграционной политики продолжается до сих пор и вызывает много споров, поскольку содержит в себе немало противоречий, недостатков, а также несовместимых целей и инструментов их достижения.

В 2016 г. государство по-прежнему пытается достичь две взаимоисключающие цели. Во-первых, реализуется лозунг «мигранты спасут Россию», который связан с тем, что модернизация России имеет потребность в трудовых мигрантах. Во-вторых, реализуются меры по защите рынка труда от «избыточной иностранной рабочей силы». Соответственно все принимаемые нормативные акты направлены на достижение первой, либо второй цели.

В истории российского миграционного законодательства можно выделить два основных этапа в виде двух основных систем регулирования: системы квотирования и система патентов.

Настоящим прорывом стало введение в 2007 г. системы квотирования мигрантов из безвизовых стран [4], т. е. количественного ограничения численности прибывающих в страну мигрантов, устанавливаемое по стране в целом, отдельным регионам, а также профессиям и отраслям. Следует подчеркнуть, что закон не делал квоты обязательными, но механизм квотирования был принят как главный инструмент регулирования трудовой миграции и стал применяться по всей стране. С квотами как раз и связано главное противоречие миграционной политики. Если в 2007 году было выделено 6 млн. квот, то в следующем году это число было уменьшено более, чем в 2 раза (до 1 828 245), с каждым следующим годом была тенденция к уменьшению их числа. Таким образом, получилось, что после огромной квоты, результатом которой стал всплеск легальной иммиграции рабочей силы, государство собственноручно передвинула большую часть мигрантов в статус нелегальных.

Главный пробел системы квотирования заключался в самом подсчете необходимого числа квот. В Постановлении Правительства РФ «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» от 22 декабря 2006 года содержится перечень показателей, которые необходимо учитывать региону при подаче заявок [4]:

- перспективы демографического развития региона;
- перспективы изменения спроса на рабочую силу в субъекте РФ;
- имеющийся трудовой потенциал;
- возможность удовлетворения потребности в рабочей силе за счет региональных трудовых ресурсов;
- возможности перераспределения трудовых ресурсов внутри субъекта РФ, а также их привлечения из других субъектов РФ;
- ожидаемое количество выпускников профессиональных образовательных учреждений по специальностям;
- допустимой доли иностранных работников в различных отраслях;
- участия субъекта Российской Федерации в государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- возможности субъекта Российской Федерации в отношении обустройства привлекаемых для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан;
- оценки эффективности использования иностранной рабочей силы в предыдущем году.

На первый взгляд, все эти показатели действительно хорошо продуманы и, учтя их, можно добиться ответа на вопрос: «Сколько же мигрантов надо России?». Однако в РФ не существует методики, по которой можно было бы объединить все эти десять показателей. И регионы, как считают многие эксперты, подают заявку только на основе заявлений работодателей. Также не существует ме-

тодик по расчету каждого отдельно взятого показателя, за исключением последнего – эффективности использования иностранной рабочей силы. К сожалению, ни по одному региону в открытом доступе не удалось найти результаты расчетов и выводы по этой методике.

В 2015 году начался этап патентирования, пришедший на замену не оправдавшей себя системы квотирования. Теперь для получения права на работу в России иностранному работнику необходимо приобрести разрешительный документ – патент, стоимость которого варьируется от региона к региону и определяется напряженностью на рынке труда. Система патентов носит более рыночный характер, и главное – снижает негативное воздействие на местных работников низкоквалифицированного труда путем выравнивания средств, необходимых для «получения» требуемого работника. Патентирование играет на выстраивание баланса спроса-предложения на рынке труда. Чем меньше вакансий в той или иной сфере экономики, тем выше стоимость патента. Стоит отметить, что систему патентов ожидает опасность предшественника: без обоснованного расчета требуемого количества дополнительной рабочей силы система работать эффективно не будет.

Кроме выстраивания основной линии регулирования международной трудовой миграции существует ряд спутниковых вопросов регулирования потока ИРС.

Нельзя назвать в полной мере удачными попытки решения проблем нелегальной миграции. Законодательство в области борьбы с нелегальной миграцией сконцентрировано на определении карательных мер. Вместе с тем существует пробел в четком определении нелегальной миграции и нелегальной трудовой миграции. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с нелегальной миграцией (6 марта 1996 г.) относит к категории незаконных мигрантов граждан третьих лиц и лиц без гражданства, которые нарушили правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории стран соглашения [1, с. 186]. Аналогично определенное понятие нелегальной трудовой миграции отсутствует. Санкции за нелегальную мигра-

цию и организацию нелегальной миграции содержатся в ст. 322 Уголовного кодекса РФ, ст. 150, 151 Уголовно-Процессуального кодекса РФ, ст. 26 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Нельзя отрицать тот факт, что к 2016 году РФ добилась определенных успехов в области миграционной политики.

Во-первых, в России реализован принцип дифференциации трудового потока. В настоящее время можно говорить о шести основных путях выхода иностранца на рынок труда России [6]:

- 1) иностранцы, которым получать разрешение на труд не надо;
- 2) высококвалифицированные работники, получающие разрешение на работу вне квоты;
- 3) работники у частных лиц, покупающие патент без квот;
- 4) работники, которые трудоустраиваются в пределах установленной квоты;
- 5) работники, трудоустраивающиеся по специальностям (на должности) по специальному списку вне квот;
- б) работники из стран Таможенного Союза.

Во-вторых, определено положение высококвалифицированных специалистов [6]:

– высококвалифицированные мигранты могут приехать в РФ по приглашению работодателя, получить разрешение на работу сроком на три года (вне установленных квот);

– если договор расторгнут, то мигрант в течение месяца может искать нового работодателя;

– при заключении контракта сроком более чем на полгода с первого дня работы считается налоговым резидентом и платит 13% подоходного налога (вместо 30%);

– возможность получить вид на жительство. Члены семьи получают вид на жительство на тот же срок;

– требуется одна медицинская справка – об отсутствии ВИЧ-инфекции;

– специалист может самостоятельно въехать в страну (условие – величина заработной платы).

В-третьих, упразднение Федеральной миграционной службы. С 2016 Министерство внутренних дел осуществляет выработку государственной политики в сфере миграции, реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование. Разделение функций по регулированию внешней миграции между МВД и ФМС мешало проведению целостной политики в данной области.

В-четвертых, введение обязательной дактилоскопической регистрации. Принудительная дактилоскопическая регистрация действует на всех мигрантов, желающих легально устроиться на работу или получить вид на жительство на территории России. Эта процедура поможет облегчить работу правоохранительных органов. Вступил в силу с 1 января 2013 г. [6].

И, наконец, в-пятых, иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в порядке, не требующем получения визы и планирующие работать в сфере ЖКХ, розничной торговли или бытового обслуживания, обязаны подтверждать владение русским языком не ниже базового уровня рядом документов. Они обязаны предоставлять сертификат о прохождении государственного тестирования на знание русского языка. Пункт вступил в силу с 1 декабря 2012 года, изменения внесены в ст. 13.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [6] и статью 27.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» [5].

Огромный поток мигрантов в Россию стал для нее и подарком, и наказанием. Перед Россией сейчас стоят несколько непростых разноплановых задач: привлечь высококвалифицированные кадры, отрегулировать поток низкоквалифицированных кадров в условиях необходимости поддержания геополитической дружбы. Все это возможно только в результате продуманного законодательства, дифференцированного подхода и неукоснительного исполнения на местах.

**Список литературы**

1. Бабинов Ю.А. Социально-философские проблемы миграции [Текст]: Монография / Ю.А. Бабинов, И.С. Метелев. – Севастополь: СевНГТУ, 2011. – 251 с.
2. Безбородова Т.М. Социальные и трудовые практики регулирования внешней трудовой миграции в России [Текст]: Монография. – Омск: Омскоблиздат, 2012. – 126 с.
3. Градировский С. Репатриация и трудовая миграция в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/article/2011/02/08/gradreport>
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. №783 «О порядке привлечения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №1.
5. Федеральный закон от 10 июля 1992 года №3266–1 (ред. от 10.07.12) «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ (30.07.1992 г.). – №30. – С. 1797.
6. Федеральный закон от 27.07.2002 №115-ФЗ (ред. от 28.07.12) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // «Российская газета» (31 июля 2002 г.). – №140 (3008).

---

**Свириденко Дарья Андреевна** – преподаватель кафедры «Национальная и мировая экономика» ФГБОУ ВО «Самарский государственный технический университет», Россия, Самара.

**Sviridenko Daria Andreevna** – assistant of chair «National and world economy» of FSEI of HE “Samara state technical university”, Russia, Samara.

---