

# ПРОЦЕССЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

**В.А. Волох**

*Государственный университет управления*

*г. Москва*

*v.volokh@yandex.ru*

В принятой Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, утвержденной 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации, отмечается, что система привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе нуждается в совершенствовании, а действующий механизм квотирования несовершенен и предполагает излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что за последние 20 лет российское общество и бизнес сталкивались как с либеральным подходом к регулированию процессов внешней трудовой иммиграции в конце прошлого века годов, так и с жесткими ограничительными административными мерами в последующие годы.

Лишь, начиная со второй половины 2006 г., по мнению автора, возобладал новый подход, основанный на рыночном механизме регулирования процессов трудовой миграции, направленный на расширение возможностей легальной иммиграции с учетом интересов социально-экономического развития России. Изменения, предусмотренные Федеральным законом от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2006 г. N 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"» в миграционном законодательстве, встретили позитивную оценку со стороны большинства участников этих процессов.

Вступление в силу в 2007 г. правовых норм этих законов, а также ряда других законодательных актов существенно изменило режим управления миграцией в Российской Федерации. Упрощен порядок приема иностранных граждан на работу, введена процедура уведомительного миграционного учета, существенно увеличилась ответственность работодателей за легальное привлечение трудовых мигрантов.

Изменение процедур получения разрешений на работу в России гражданами стран СНГ является одним из принципиальных элементов реформирования российского миграционного законодательства, вступившего в силу в 2007 году. Порядок получения разрешений на работу для граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет режим безвизового въезда, был существенно упрощен. Трудовые мигранты из этих государств получили более свободный доступ на российский рынок труда, самостоятельно оформляя разрешение на работу и получив право смены работодателя в пределах региона, где это разрешение получено.

В течение 2007, 2008 годов, т.е. после того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы ежегодно выдавали более 2 миллионов разрешений на

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года  
<http://президент.рф/acts/15635>

работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 году и втрое больше, чем в 2005 году. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России, практически в три раза сократилось количество нелегальных трудовых мигрантов<sup>2</sup>.

Тем не менее, ряд принятых в 2009 г., поспешных, на наш взгляд, решений (сокращение квот, ужесточение и увеличение контрольно-проверочных мероприятий и т. д.) могли свести на нет большой положительный эффект введения новых законов и ориентиров миграционной политики России.

Наивно было бы полагать, что выстраиваемые барьеры и ограничения могут остановить миграцию, учитывая, что рынок труда продолжает предъявлять спрос на иностранных работников, даже при неблагоприятных условиях. Если под влиянием популистских или иных политических соображений устанавливается слишком низкая квота, это начинает стимулировать нелегальную занятость мигрантов, как было в прошлые годы.

Автор разделяет мнение известных исследователей А.В. Топилина и О.А. Панфенцевой, что «Попытки запретительными мерами ограничить приток трудовых мигрантов и освободить рабочие места для местного населения несут в себе определенные угрозы и риски, которые не менее опасны, чем проблемы, связанные с избыточной миграцией»<sup>3</sup>. Если не будет найден политический ответ и не будет перестроена государственная машина, то миграция во многом будет нелегальной, но если проявить гибкость – то легальной.

Первый заместитель Председателя Правительства России И.И.Шувалов, выступая 5 марта 2010 г. на международном экономическом форуме лидеров бизнеса государств-участников Содружества Независимых Государств «Новые инициативы в год председательства России в СНГ» сказал, что одна из инициатив России «носит одновременно и экономический и политический характер. Это вопросы регулирования трудовой миграции. Для России это чрезвычайно важный вопрос. Трудовые мигранты из СНГ вносят большой вклад в развитие нашей страны, но для нас это и очень дорогой вопрос. Поэтому мы крайне заинтересованы в дальнейшем упорядочивании миграционных процессов, повышении качества и профессиональной подготовки трудящихся, цивилизованного решения их социальных проблем. Сегодня трудовая миграция - это прочная живая ткань, охватывающая постсоветское государство и накрывающая их народ»<sup>4</sup>.

Одной из инициатив по нашему мнению является принятый Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Федеральный закон устанавливает особенности правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, которые являются высококвалифицированными специалистами, а также прибывших в Россию в безвизовом порядке иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность по найму у физических лиц для

<sup>2</sup> См. подробнее: выступление Директора ФМС России К.О. Ромодановского // Сборник материалов расширенного заседания Коллегии Федеральной миграционной службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году». М. 2008.

<sup>3</sup> Топилин А.В. Панфенцева О.А. Миграция и рынок труда в условиях кризиса. – М.; МАКС Пресс, 2009. С.37

<sup>4</sup> Выступление первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова на международном экономическом форуме лидеров бизнеса государств-участников Содружества Независимых Государств «Новые инициативы в год председательства России в СНГ». 5 марта 2010 г. / <http://government.ru/ru/docs/9641/>

<sup>5</sup> Опубликовано в "РГ" - Федеральный выпуск №5188 от 21 мая 2010 г.

удовлетворения личных и иных нужд последних и не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Высококвалифицированным специалистом признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года. Исходя из приоритетов развития российской экономики, Правительству Российской Федерации предоставлено право снижать указанные требования к размеру заработной платы (вознаграждения) таких иностранных граждан.

Компетенция и квалификация иностранных граждан – высококвалифицированных специалистов оцениваются работодателем самостоятельно, и для них устанавливаются определенные преференции. Количество иностранных граждан, которые могут быть привлечены в рамках рассматриваемого механизма к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, не ограничивается квотами.

Разрешение на работу им может быть выдано на три года, при этом такой срок может неоднократно продлеваться, но не более чем на три года для каждого продления. Разрешение на работу является основанием для продления срока их временного пребывания в России. Работодатель получил право привлекать и использовать их труд без разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Для данной категории иностранных работников предусматривается выдача вида на жительство (как им самим, так и членам семей). Кроме того, им предоставляется налоговый режим резидента Российской Федерации. Обязательным условием для привлечения иностранных работников станет принятие на себя работодателями гарантий по медицинскому обеспечению.

Очевидно, что вышеуказанные преференции представляют собой дифференциацию правового регулирования труда высококвалифицированной рабочей силы и в этом смысле отвечают национальным интересам Российской Федерации, предохраняя рынок труда от избыточного привлечения неквалифицированных работников.

Кроме того, закон предусматривает совершенствование механизма регулирования трудовой деятельности, осуществляемой лицами, законно въехавшими в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, вставшими на учет по месту пребывания и осуществляющими поиск работы на ее территории самостоятельно. Данный миграционный поток разделяется двумя различными механизмами регулирования трудовой деятельности: у работодателей - хозяйствующих субъектов и у работодателей - физических лиц, не преследующих цели извлечения прибыли.

Для осуществления трудовой деятельности у работодателей - хозяйствующих субъектов иностранный гражданин получает в ФМС России разрешение на работу.

Вторая категория – иностранные граждане, прибывшие в Россию в безвизовом порядке, работающие по найму у физических лиц. Закон предусматривает, что для осуществления трудовой деятельности по найму у физических лиц иностранные граждане должны приобретать в территориальных органах ФМС России патент, стоимость которого составляла на момент принятия закона 1000 рублей в месяц.

Установлено, что срок действия патента продлевается без обращения в территориальный орган миграционной службы путем ежемесячного внесения иностранным гражданином платы в размере стоимости выданного ему патента. Оплата патента является авансовой формой уплаты иностранным гражданином налога на доходы физических лиц.

Для усиления контроля за осуществлением иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации, на работодателей возложена обязанность уведомления не только о привлечении иностранного работника, но и о расторжении с ним

трудовых или гражданско-правовых договоров, а также о предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года. Данное требование позволяет получать информацию о фактическом высвобождении иностранных работников, без расторжения трудовых договоров.

Законом закреплены полномочия ФМС России по ведению информационных банков данных о разрешительных документах, выдаваемых иностранным гражданам в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Кроме того, в соответствии с законом иностранные граждане, предполагающие осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации, подлежат фотографированию и дактилоскопической регистрации в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, при выдаче им разрешений на работу.

В целях обеспечения соблюдения интересов работодателей всю информацию об аннулированных разрешениях на работу (патентах), а также о разрешениях на работу с истекшим сроком действия предлагается сделать общедоступной за счет размещения ее в информационных системах общего пользования.

Закон предусматривает возложение на организации, занимающиеся трудоустройством иностранных граждан на территории Российской Федерации, обязанности в течение трех рабочих дней со дня трудоустройства иностранных граждан уведомлять об этом территориальный орган ФМС России.

Описанные механизмы трудоустройства иностранных граждан не предусматривают освобождения работодателей от обязанностей по постановке иностранных граждан на учет по месту пребывания, в соответствии с Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

По мнению автора, кардинальное изменение ориентиров российской миграционной политики в отношении трудовой миграции явилось результатом пересмотра стратегической позиции государства, во-первых, в оценке роли трудовой миграции в экономическом развитии России и, во-вторых, по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией.

Эти изменения носили, по сути, революционный характер. В значительной степени были сняты чрезмерные административные барьеры, что, собственно, и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, была предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции.

Продолжая исследовать миграционную проблематику, необходимо отметить, что государственная политика и управление в любой сфере жизнедеятельности, в том числе миграционной, изначально предполагает рассмотрение таких базовых понятий, как стратегия, концепция, политика и программа. Что касается миграционной политики, то ее фундаментом, безусловно, является концепция.

Впервые основные направления миграционной политики были изложены в республиканской долгосрочной программе «Миграция», одобренной Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 18 мая 1992 г. В дальнейшем цели, принципы и задачи миграционной политики были отражены в Федеральной миграционной программе, одобренной Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. Направления миграционной политики включаются и в другие нормативные документы.

По свидетельству известного исследователя миграционной политики в России Н.А. Ворониной, попытки разработать самостоятельную концепцию миграционной

политики предпринимались с конца 90-х годов прошлого столетия – еще в бытность ФМС России - гражданского ведомства на уровне министерства.<sup>6</sup>

Однако, до июня 2012 г. единственным документом, определяющим политику в сфере миграции, являлся документ, разработанный МВД России и одобренный распоряжением Правительством Российской Федерации от 01.03.2003 г. №256-р «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации».<sup>7</sup> Этот документ в основном предусматривает борьбу с незаконной миграцией, а в её тексте нет даже слова «политика». В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не было дано определение сущности и структуры миграционных процессов в России, главная цель не ориентирована на миграционную деятельность, не выделены основные этапы реализации Концепции, а основные концептуальные положения носили декларативный характер<sup>8</sup>[7].

Известный правозащитник и журналист, председатель Исполкома Форума переселенческих организаций, член Общественного совета при ФМС России Л.И. Графова в статье «Миграция и будущее» писала, что нужна новая концепция миграционной политики, и она была готова, ее следовало только немного откорректировать. Новая концепция, по мнению Л.И. Графовой, заставит думать о создании самостоятельного сильного министерства миграции.<sup>9</sup>

Кроме этого, понятие «...регулирование миграционных процессов ...», по нашему мнению значительно уже понятия «...государственная миграционная политика Российской Федерации». Вызывает сомнение уровень принятия данного документа. В соответствии с Конституцией Российской Федерации политику государства определяет Президент Российской Федерации. К тому же термин «одобрена» не носит указания обязательного выполнения концепции для органов исполнительной власти.<sup>10</sup>

Не вызывает сомнений, что миграция способна обеспечить экономический рост, но для этого необходимо решить связанные с ней политические, правовые и социальные проблемы. Это и должно быть отражено в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Такого же мнения придерживается большинство известных российских ученых и политиков.

Советом Безопасности Российской Федерации (решения от 17 марта 2005 г. и от 18 марта 2006 г.) было дано поручение заинтересованным федеральным органам исполнительной власти, разработать проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации

Как было отмечено в «Стратегия 2020» - кратком наименованием обновленной Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, накопившиеся миграционные вопросы в сочетании с проблемами социально-экономического развития России создали предпосылки для подготовки Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Учитывая сложившуюся в России демографическую ситуацию, становится очевидным, что для интенсивного развития экономики стране потребуются многие миллионы трудовых мигрантов. Вместе с тем нельзя не принимать во внимание усиливающийся ксенофобский настрой нашего общества. Некоторые ведомства,

<sup>6</sup> Воронина Н.А. Концепция государственной миграционной политики. Доклад на расширенном заседании Ученого совета Института государства и права РАН 26.04.2012 // <http://www.igpran.ru/public/>

<sup>7</sup> См. распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. N 256-р о Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=113093>

<sup>8</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.:Изд. Дом «Стратегия», 2005 С.268-269

<sup>9</sup> Графова Л.И. Миграция и будущее России//Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. Материалы конференции. Москва 19-20 апреля 2005 г. М. 2005. С. 46

<sup>10</sup> Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009. С 75.

наоборот, предлагали ужесточить существующую систему, касающуюся правил въезда в Россию граждан из «безвизовых» стран.

«Мигранты осложняют и без того непростую криминогенную обстановку в стране», - предупреждали «силовые» ведомства в своих комментариях к проекту концепции и предлагали ужесточить наказания за незаконную миграцию. Однако анализ показывает, что за последние десять лет в России иностранцами совершается от 1,4 % до 2,1 % преступлений к общему количеству зарегистрированных и 2,7 – 3,7 процента к раскрытым преступлениям.

Таблица А

( тыс. чел.)

Год	Всего зарегистрировано преступлений ( тыс. чел.)	Раскрыто преступлений ( тыс. чел.)	В том числе совершено преступлений иностранными гражданами и лбг ( тыс. чел.)	% к зарегистрированным преступлениям	% к раскрытым преступлениям
2013	2206,2	1238,3	47,0	2,1	3,7
2012	2302,2	1252,8	42,7	1,9	3,4
2011	2404,8	1311,8	45,0	1,8	3,4
2010	2628,8	1431,0	49,0	1,9	3,4
2009	2994,8	1651,0	58,0	1,9	3,5
2008	3209,9	1713,0	53,9	1,7	3,1
2007	3582,5	1775,2	50,1	1,4	2,8
2006	3855,4	1794,5	53,0	1,4	3,0
2005	3554,7	1698,7	51,2	1,4	3,0
2004	2893,8	1569,3	48,9	1,7	3,1
2003	2756,4	1518,7	40,6	1,5	2,7

Источник: таблица составлена автором на основании данных МВД России. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>

Полагаю, что отдельные СМИ нередко излишне обостряют ситуацию. При этом автор, ни в коей мере, не умаляет значение борьбы с преступностью и иными правонарушениями мигрантов, однако «драматизировать» проблему не следует.

Необходимо также отметить, что за последние пять лет наметилась тенденция сокращения иностранными гражданами и лицами без гражданства преступлений на территории Российской Федерации. Так, ими в 2013 году совершено 47,0 тыс. преступлений, что на 11 тысяч меньше, чем за 2009 год.

В тоже время вызывает серьезное беспокойство рост количества преступлений совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которое за 2013 год возросло на 6,2% и составило 13,2 тыс. преступлений.

Следует особо подчеркнуть, что в подготовке проекта Концепции активное участие принимали различные институты гражданского общества. Только на сайте ФМС России вниманию общественности предлагалось три варианта проекта концепции. Безусловно, в каждом из них имелся ряд несомненных достоинств, какие-то аспекты носили дискуссионный характер, что-то выпало из поля зрения авторов, но сам факт такого общественного внимания к проблеме, является серьезным индикатором её объективной значимости для нашей страны.

Предложенный Межведомственной рабочей группой проект концепции в 2011 г. дважды рассматривался на заседаниях Общественного совета при ФМС России. Так, в феврале 2011 г. на совместном заседании Общественного Совета при Федеральной миграционной службе и рабочей группы Правительственной комиссии по миграционной политике рассмотрен вопрос «О проекте концепции государственной миграционной политики Российской Федерации» и принято соответствующее решение (протокол от 9 февраля 2011 г. № 15/1).

Общественный совет при ФМС России по просьбе Общественной палаты Российской Федерации провёл независимую экспертизу на представленный проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и подготовил экспертное заключение.

Экспертное заключение по проекту Концепции было рассмотрено в Общественной палате Российской Федерации: на экспертном совещании 12 июля 2011 г.; в формате слушаний 25 июля 2011 г. Ряд предложений, высказанных в экспертном заключении, был учтен при рассмотрении проекта Концепции на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 27 апреля 2012 года и принятой Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, утвержденной 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 N 1502-р (с уточнениями от 22.04.2014) утвержден план мероприятий по реализации в 2012 - 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>11</sup>.

В целях выполнения Концепции и плана мероприятий по ее реализации в 2012-2014 годах в части разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой проведена определенная работа.

Так, например, дифференцированный механизм привлечения иностранной рабочей силы в Российской Федерации реализуется с 2010 года. В особую категорию выделены высококвалифицированные иностранные специалисты, которые получили значительные преференции. Для иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, предусмотрено трудоустройство по патенту. Вне квоты осуществляют трудовую деятельность иностранные граждане - квалифицированные специалисты, трудоустраиваемые по имеющимся у них профессии (специальности) в соответствии с перечнем профессий (специальностей, должностей), утверждаемым Министерством труда и социальной защиты населения Российской Федерации.

Соответствующим федеральным законом с начала 2013 года трудовые мигранты, имеющие разрешение на временное проживание, освобождены от получения разрешения на работу. Этим же законом для работодателей при оформлении разрешений на привлечение иностранных работников и направлении ходатайств о привлечении высококвалифицированных иностранных специалистов установлена возможность представления необходимых документов в электронной форме.

Ряд законодательных новелл, принятых в 2013 году, предусматривают постановку трудовых мигрантов на налоговый учет в момент обращения за разрешением на работу или патентом; предоставление документов об отсутствии заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих и сертификат об отсутствии заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека одновременно с заявлениями о выдаче им разрешений на работу (патентов) в Российской Федерации. Также законодательно установлен возраст, по достижению которого иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации – 18 лет.

<sup>11</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162267/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162267/?frame=1)

Проводиться общественное обсуждение концептуального подхода к порядку определения потребности в иностранной рабочей силе, который был в целом одобрен Правительственной комиссией по миграционной политике. Законопроектом предлагается усовершенствовать допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики, существенно расширив полномочия субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

В заключение необходимо отметить, что с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, решить многочисленные и сложные задачи миграционной политики можно только на основе комплексного подхода, с учетом всех внутренних и внешних факторов и закономерностей в данной сфере.

Россия переходит от краткосрочного регулирования миграции к разноплановой и многоцелевой миграционной политике, рассчитанной на перспективу, которая должна, прежде всего, существенно способствовать обеспечению социально-экономического развития нашей страны. Главное теперь обеспечить надлежащую реализацию решений в сфере миграции населения, принятых на высоком политическом уровне.