

---

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 314.15

ББК 60.74

DOI 10.22394/1682-2358-2018-4-30-38

*Т.М. Абидов, post-graduate student of the Department of Comparative Political Science of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), expert of the Alexander Gorchakov Public Diplomacy Fund*

## IMPROVING THE EFFICIENCY OF MIGRATION POLICY AND COOPERATION WITH RUSSIAN COMPATRIOTS

The issues of creating a more effective system of migration regulation in Russia are analyzed. The necessity of further revision and improvement of the current model of migration policy is indicated. It is noted that the creation of conditions under which migration will be effective and fully managed on the basis of the law is one of the most important issues facing Russia.

*Key words and word-combinations:* Russia, migration, effective regulation, legalization, adaptation, legitimacy, public-private partnership.

*Т.М. Абидов, аспирант кафедры сравнительной политологии Российского университета дружбы народов (РУДН), эксперт Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова (email: dialogue.eurasia@gmail.com)*

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С РОССИЙСКИМИ СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ

*Аннотация.* Анализируются вопросы создания эффективной системы миграционного регулирования в России. Обозначается необходимость дальнейшего пересмотра и совершенствования нынешней модели миграционной политики. Отмечается, что создание условий в России, при которых миграция станет эффективной и управляемой на основе закона, – один из важнейших вопросов, требующих разрешения.

*Ключевые слова:* Россия, миграция, эффективное регулирование, легализация, адаптация, законность, государственно-частное партнерство.

Миграция является одним из важнейших элементов российской экономики, действенным инструментом защиты внутреннего рынка труда, стабилизации социально-политической ситуации как в отде-

льных регионах Российской Федерации, так и в стране в целом. Это сложная социально-экономическая задача, и ее роль в развитии страны с каждым годом возрастает. Основные причины возникновения миграционных потоков — экономические и социальные перемещения граждан в поисках работы, для получения образования, установления семейных отношений и т.д.

Дальнейшее решение вопросов по урегулированию миграции (легализация мигрантов, снижение общественной напряженности, связанной с проблемой мигрантов, обеспечение транспарентности биржи труда) — одна из первоочередных задач. Эти вопросы в настоящее время вызывают серьезный резонанс в обществе из-за следующих проблем в миграционной политике.

Во-первых, *нехватка квалифицированных мигрантов*. Современная российская миграционная политика основывается на селективном подходе и дифференциации миграционных режимов для различных категорий мигрантов. При рассмотрении оси «квалифицированная / неквалифицированная миграция» российское правительство продолжает уделять много внимания импорту высококвалифицированных кадров из-за границы, привлекая авторитетных ученых и профессионалов высокими доходами и созданием комфортных условий для работы.

Ухудшение ситуации с предложением труда мигрантов выглядит катастрофическим в легкой промышленности, где дефицит мигрантов составляет 49%. 19% компаний отмечают сложность процедуры оформления иммигрантов на работу. Многие работодатели разочаровываются в мигрантах как в способе решения своих проблем: 15% компаний признают недостаточный уровень квалификации мигрантов (в 2006 г. только 7% называли эту проблему), и 10% компаний полностью разочаровались в мигрантах и не берут их на работу вне зависимости от квалификации [1].

19 мая 2010 г. был подписан Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», где имеется понятие «высококвалифицированный специалист». Это иностранный гражданин с опытом работы, навыками или достижениями 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. Федеральный закон № 86-ФЗ предусматривает, что разрешение на работу высококвалифицированным специалистам выдается на срок действия или гражданско-правового договора с пригласившими их работодателями, но не более чем на три года. Этот срок может быть неоднократно продлен на срок действия договора, но не более чем на три года для каждого продления.

В целях дальнейшего повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации принят Федеральный закон от 23 декабря 2010 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставляющий дополнительную возможность для привлечения высококвалифицированных научных и педагогических работников с порогом заработной

платы до одного миллиона рублей. Тем не менее существует острая необходимость экономики страны в ежегодной потребности до 5 млн иностранных мигрантов, из которых всего 40–60 тыс. высококвалифицированные [2].

Таким образом, вне привилегии остается большое количество среднеквалифицированных специалистов, условия привлечения которых по нынешнему законодательству в принципе не отличаются от привлечения и использования неквалифицированных мигрантов. В качестве решения видится приглашение специалистов-профессионалов среднего звена из стран СНГ с высшим или средним специальным образованием и высокой (но не топ-уровневой) квалификацией, которые менее включены в мировой рынок рабочей силы и чаще перемещаются в страны СНГ с более развитой экономикой, в частности, в Россию. Для обеспечения устойчивого роста экономики и сбалансированного развития страны необходимо эффективное регулирование миграционных потоков, создание условий для привлечения востребованных высококвалифицированных иностранных специалистов.

Иностранная трудовая миграция продолжает вносить немалый вклад в развитие российской экономики, особенно в регионах. По мнению экспертов, ежегодный вклад мигрантов в экономику составляет около 8–10% от ВВП страны [3].

Во-вторых, *отсутствие условий доступа на рынок труда мигрантам-специалистам со средним и высшим профессиональным образованием*, в которых явно нуждается экономика страны. По действующему законодательству Россия принимает мигрантов со средним образованием на тех же условиях, что и неквалифицированных работников. Средняя зарплата приезжих из стран СНГ, имеющих среднее профессиональное образование, в России всего на 7% выше, чем тех, кто имеет среднее общее образование, и, как ни парадоксально, мигранты с профессиональным образованием часто заняты неквалифицированным трудом. Чаще всего это грязная, тяжелая и / или опасная работа, не требующая квалификации; труд повышенной интенсивности (конвейер, строительные работы, добыча природного сырья, обработка пищевых продуктов и т.д.); сфера досуга и развлечений (развоз пиццы, торговля и др.); работа по уходу и обслуживанию в частной сфере (уборка и домашние работы в частных домохозяйствах, уход за детьми и больными), сезонные работы в сельском хозяйстве; работа в сфере туризма; занятость в теневом и криминальном секторах экономики (в незарегистрированных фирмах, производстве контрафакта и т.п.). Данный вопрос можно урегулировать путем создания нормальных условий труда для приезжих специалистов со средним и высшим профессиональным образованием по сравнению с мигрантами с низшей квалификацией.

В-третьих, *«личность мигранта»*. Мигранты, приезжающие из стран СНГ, охватили практически все принимающие регионы России. Вместе с тем в категорию наиболее тяжело адаптируемых к российским условиям — и на рынке труда, и в социальном обществе, входят мигранты из Средней Азии. Если в середине 2000-х годов мигранты из стран среднеазиатского региона составляли около трети, то к середине 2010-х годов их доля превысила половину всего потока. В решении данной проблемы действенным механизмом может выступить налаживание нового механизма контроля потока внешних

мигрантов из стран СНГ, а также помощь в адаптации и интеграции их на территории России.

В-четвертых, *интенсивность труда мигрантов*. Рабочая неделя среднестатистического мигранта составляет 55–60 часов, а более чем для трети мигрантов — 70 часов и больше (то есть по 10 часов в день без выходных), часто при минимальных социальных условиях труда. Сверхурочная работа без какой бы то ни было доплаты — типичная практика теневой занятости: только 20% мигрантов получали плату за дополнительно отработанное время, а 5% работали без оплаты, что по всем стандартам может квалифицироваться как принудительный труд.

Социологические исследования показали, что только 17% мигрантов имели возможность получить оплаченный очередной отпуск, и 15% — оплачиваемый больничный лист, медицинскую страховку имели лишь 24% опрошенных [4]. При этом более половины не имели никаких гарантий стабильной занятости даже на время действия договора: работодатель мог уволить их в любой момент без предупреждения. Это происходит из-за неосведомленности мигрантов в правовых отношениях. Как правило, они не имеют возможности самостоятельно пользоваться действующими социальными институтами и сервисами — правовыми, образовательными, медицинскими, национально-культурными. Только 13% мигрантов знали, куда можно обратиться в случае нарушения их прав, а обращались за такой помощью 7%. Для решения подобных проблем мигранты часто обращаются к представителям диаспор, используют родственные связи. Подобные заблуждения и неосведомленность приводят к найму таких рабочих недобросовестными работодателями. В силу неэффективности дальнейшего увеличения штрафов за нарушения работодателями законодательства Российской Федерации можно рассмотреть вопрос ужесточения наказаний за использование труда нелегальных мигрантов путем лишения лицензий как физических, так и юридических лиц на осуществление соответствующей деятельности на определенный срок.

В-пятых, *нелегальные посредники в трудоустройстве*. Сложность в нахождении легальной работы увеличивает количество альтернативных способов ее поиска, и тут следует особо отметить, что в настоящее время количество мигрантов, находящих работу через родственников и знакомых, то есть с помощью сложившихся неформальных связей, составляет более 70%. Продолжает формироваться многоступенчатый институт профессиональных частных посредников, обслуживающих существенную долю миграционного потока, причем большинство таких посредников действуют нелегально. Это приводит к нарушению правовых отношений и соответственно вводит нового мигранта в статус нелегала. Для нормализации данного аспекта актуальным представляется создание альтернативной, качественно новой организации, которая в одном лице будет оказывать мигрантам всю необходимую юридическую поддержку, тем самым обеспечивая прямые, одноступенчатые отношения между ними и государственными структурами.

В-шестых, *нелегальное трудоустройство*. В России работодателю сегодня проще и быстрее в частном порядке осуществлять набор рабочих мигрантов,

минуя формальности, а работник из иностранного государства за умеренную плату может легко достать любые справки и разрешения. Как утверждают эксперты, через теневую инфраструктуру трудовой миграции проходит более 90% потока мигрантов, а государственные каналы и официально действующие сервисы (в том числе и негосударственные) в сумме обслуживают не более 5%. Только в Москве в последнее время 1 млн мигрантов работают неофициально. В связи с этим существует явная необходимость пересмотреть работу сложившейся системы трудоустройства, в частности, объединить все действующие биржи труда и центры занятости мигрантов путем создания единой ресурсной базы иностранной рабочей силы.

В-седьмых, *неэффективность государственных органов в решении вопросов с нелегальными мигрантами*. Основная функция миграционной службы и других госорганов в осуществлении своей деятельности по отношению к мигрантам больше надзорная и карательная. Проблема оказания консультационных услуг решается плохо, либо долго и не всегда эффективно. Принимаемые государственными исполнительными структурами МВД меры по сокращению количества нелегально работающих мигрантов, а также количество помогающих им нелегальных посредников не дают желаемого эффекта, а наоборот, часто становятся фактором увеличения коррупционных действий в самих же структурах, по динамике роста количества совершенных правонарушений МВД они занимают лидирующие позиции.

Следовательно, по официальным данным, лишь 0,5% нелегальных мигрантов доходят до высылки из страны [5], то есть до конечной стадии работы по профилактике нелегальных мигрантов. Это подтверждает, что данные структуры не располагают ни финансовой, ни физической, ни другой ресурсной базой, чтобы обеспечить системную работу с миграционными потоками. Более того, выдворение как мера сокращения количества нелегальных мигрантов в России давно признано неэффективным из-за чрезмерной затратности. Учитывая это, необходимо вводить новую инновационную схему решения проблемы. Предлагается выделить ряд обязанностей миграционной службы в функции отдельной организации, занимающейся исключительно оказанием прибывшим мигрантам необходимых юридических, жилищно-бытовых, медицинских услуг и помощью в трудоустройстве, работой по адаптации и интеграции мигрантов в России.

Сложившаяся ситуация характеризует многоступенчатую систему взаимоотношений субъектов миграционной политики, а также всю сложность организационных и бюрократических барьеров, которые препятствуют проведению эффективной миграционной политики. Очевидно, что настоящая система миграционной политики в России, которую осуществляют государственные учреждения, не имеет возможности самостоятельно решить накопившиеся проблемы. В целях снижения административных барьеров, коррупционных проявлений, повышения качества исполнения поставленных задач в России предлагается инновационный подход — создание эффективной структуры, включающей в себя контрольную (постановка на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства), распределительную, регулируемую

функции, ответственную за реализацию миграционных программ адаптации мигрантов, а также предоставление услуг по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства документов (разрешение на временное проживание, вид на жительство и т.д.).

Одним из важнейших и эффективных способов решения многих государственных проблем, среди которых и миграционная, является государственно-частное партнерство (ГЧП). В сфере миграционной политики ГЧП приобретает особое значение в рамках национальной инновационной системы, объединяющей частный и государственный секторы. Оно должно в равной мере способствовать достижению стратегических задач социально-экономического развития страны и долгосрочных целей в трудовой миграционной политике. Целью ГЧП в области миграционной политики является решение общественно значимых проблем путем создания единой, качественно новой системы сопровождения мигрантов.

Основные функции ГЧП в сфере миграционной политики:

— размещение мигрантов в необходимые сектора экономики с учетом спроса регионов, а также социально-экономических интересов государства и общества;

— создание условий социально-гуманитарного обеспечения мигрантов, а именно обустройство и адаптация мигрантов на период пребывания в стране;

— обеспечение защиты прав интересов мигрантов, то есть снабжение мигрантов всеми необходимыми документами правового нахождения и их деятельности на территории страны;

— создание условий для предоставления мигрантам медицинских и консультационных услуг.

В ходе реализации ГЧП в сфере миграционной политики планируется достичь существенных результатов. В области защиты прав мигрантов — это защита интересов мигрантов, контроль законодательства по проблемам миграции и наличие службы социальной поддержки мигрантов. В рамках оказания помощи мигрантам можно добиться сокращения количества нелегальных мигрантов на территории Российской Федерации, обеспечения мигрантов временным жильем, их трудоустройства, контроля состояния здоровья, максимальной интеграции в российское общество. В направлении обеспечения безопасности Российской Федерации будет достигнуто снижение социальной напряженности в обществе и реализация национальных интересов страны.

Основными принципами ГЧП в сфере миграционной политики выступают объединение ресурсов государства и частного сектора в области оказания услуг внешним мигрантам и равная ответственность за качество предоставляемых услуг мигрантам. Важным также является распределение рисков, расходов, результатов между сторонами (государственным и частным сектором) и необходимость законодательного закрепления преференций, стимулирующих бизнес к участию во внешней миграционной политике России.

ГЧП в сфере миграции обладает выраженной спецификой, отличающей его от других отраслей:

1. Многосторонний характер партнерства. Специфика определяется характером конечного объекта оказания услуг внешним мигрантам — гражданина, индивида, который в силу этого является и активным субъектом процесса, то есть схема трехсторонняя: государство — мигрант — частный сектор.

2. Видоизмененные интересы и цели частного сектора. Основная задача участия частной стороны в проектах ГЧП — получение прибыли, коммерческой выгоды — в данном случае выступает только опосредованно: возможность получения необходимой помощи государственных органов в подготовке и выполнении этапов реализации ГЧП в сфере миграционной политики; право на предоставление внешним мигрантам спектра миграционных услуг под особыми условиями и гарантией государства; право на внедрение передового международного опыта с позиции первого потребителя результатов ГЧП в сфере миграционной политики; а также непосредственная выгода от определенных видов деятельности (доходы от оказанных мигрантам услуг; упрощение налогового бремени; для обеспечения соответствующего уровня эффективности работы частному сектору, участвующему в реализации ГЧП в сфере миграционной политики создаются определенные привилегированные условия по преодолению административных барьеров).

3. Видоизмененные интересы и цели государственной стороны. В данной сфере, в отличие от других, преобладают не интересы сокращения потребности в бюджетном финансировании, передачи частному сектору некоторого объема рисков, увеличения налоговых поступлений, а скорее, развитие миграционных услуг и усиление добросовестной деятельности в этой области, апробирование новых для миграционных структур организационно-правовых форм и направлений деятельности, утверждение и широкое внедрение механизмов взаимодействия мигрантов и работодателей, совершенствование системы учета миграционных потоков, перенаправление в бюджет денежных средств теневого оборота, полученных от обслуживания мигрантов.

4. Объекты партнерства, отношения собственности и владения. основополагающим признаком ГЧП в сфере миграционной политики является объект услуг для внешних мигрантов, а не объекты собственности. Субъекты частного сектора, наряду с получением выгод и преимуществ от участия в ГЧП в сфере миграционной политики должны ориентироваться на соблюдение интересов государства, а также принимать на себя определенные обязательства.

5. Основные функции и обязанности государственного сектора: выполнение обязанностей по жизнеобеспечению мигрантов; соблюдение гарантий перед обществом за надлежащее функционирование ГЧП в указанной сфере; контроль, регулирование общественных интересов граждан Российской Федерации; совершенствование нормативно-правовой базы реформирования миграционной политики; создание, контроль и регулирование внебюджетного миграционного фонда, сформированного в рамках ГЧП и направленного на обслуживание внешних мигрантов.

6. Основные функции и обязанности частного сектора: создание и развитие на базе миграционных учреждений учетно-организационно-координационной инфраструктуры привлечения мигрантов в необходимые сферы экономики;

создание и совершенствование центров переквалификации, интеграционных программ с учетом рынка миграционного труда; предоставление профессионального опыта; внедрение ноу-хау в технологии и способы управления ими; налаживание связи с первой и последней инстанцией процесса правового пребывания мигрантов; сопровождение мигрантов, входящих в сферу деятельности ГЧП, до работодателя [6, с. 17].

В процессе трансформации миграционной политики не вызывает сомнения актуальность проблемы российских соотечественников, проживающих за рубежом. Российская Федерация за годы постсоветского развития не выработала ясной политики в отношении этой категории граждан, не закрепила право на репатриацию. При этом принципиально значимым является тот факт, что осуществление права на российское гражданство соотечественников, проживающих за рубежом, — важный момент как для внутренней, так и для внешней политики России. Вопрос при этом следует решать в упрощенном порядке и для тех, кто возвращается жить на территорию Российского государства, и для тех, кто остается за его рубежами. Если соотечественник по той или иной причине не желает терять связь с исторической родиной, лишать его права на политическое самоопределение, воссоединение с родным для него народом несправедливо.

Задержка или блокирование изменений и дополнений в российском правовом поле, направленных на решение перечисленных проблем, являются большим ущербом для политики России. По статистике, среди тех, кто приезжает в Россию из-за рубежа, пенсионеры составляют 6%, 71% — лица трудоспособного возраста, 24% — дети. Это необходимое пополнение оскудевающего населения России, а не обуза [7].

Отметим, что в настоящее время МВД готовит предложения о корректировке миграционного законодательства. Речь, в частности, идет об упрощении процедур легализации соотечественников. МВД также формулирует положение о выдаче временного удостоверения лицам без гражданства. Этот документ позволит им легально проживать и работать на территории России. Разрабатываются предложения об отмене процедуры получения разрешения на временное пребывание для участников госпрограммы по добровольному переселению соотечественников в Россию, а также других категорий иностранных граждан, намеревающихся остаться в стране [8].

Несмотря на принимаемые меры, характер современной миграционной политики в России все еще продолжает оставаться ситуационным. Все перечисленные проблемы с каждым годом усиливаются. В связи с этим необходимо вкладывать средства, в том числе частного сектора, в активизацию инновационных проектов по интеграции и натурализации постоянно возрастающего потока мигрантов, предоставление им жилищных и медицинских услуг, трудоустройства и т.д.

Необходимо объединить действия работающих в этом направлении структур Государственной Думы России по миграционной политике, вопросам соотечественников, Правительства России, миграционной службы, привлечь профсоюзы и организации, фонды, оказывающие помощь мигрантам и дру-



гие организации. Форматом объединенной работы могла бы, например, стать рабочая группа по вопросам миграционной политики при Государственной Думе РФ с выделением экспертной или научной группы, которые при содействии заинтересованных сторон вели бы работу по указанному направлению.

Реализация указанных мер представляется перспективной и полезной для всех участников миграционного процесса. Государству это позволит осуществить поддержку частного сектора в решении миграционных проблем, развить легальные миграционные услуги, решить общественно-значимые социально-демографические проблемы, произвести совершенствование системы учета миграционных потоков, перенаправить в бюджет денежные средства теневого оборота, полученные от обслуживания мигрантов, обеспечить рост репутации страны перед мировым обществом и укрепить внутреннюю безопасность страны. Частный сектор получит возможность ведения предпринимательской деятельности в миграционной сфере при поддержке государства, получение доходов от предоставляемых услуг, упрощение налогового бремени, а также государственное хеджирование рисков. Для мигранта, в свою очередь, откроются преимущества по получению услуг высокого класса, легального права на работу и проживание, возможности существенно повысить уровень образования [6, с. 34].

Повышение эффективности миграционной политики и внедрение ГЧП в данной сфере станет катализатором в увеличении доли легальной занятости иностранных граждан, обеспечении качественного прироста населения в стране, коренного улучшения взаимодействия с соотечественниками, направлении миграционных потоков в труднедостаточные регионы. Это будет толчком к развитию экономики и социума России, ее вкладом в формировании миграционной политики в современных условиях, что, безусловно, позитивным образом отразится на репутации страны.

#### Библиографический список

1. *Виллерсхаузен Ф., Николаева Д.* Миграционный поток пересыхает // Коммерсантъ. 2007. № 180.
2. *Гапонова А.* Современные тенденции миграции рабочей силы высокой квалификации // Демоскоп. 2010. № 441–442.
3. *Крайнов С.* Нужны ли России мигранты? // Национальный прогноз. 2010. № 7.
4. *Косенко О.* Чьи места они занимают // Российский строитель. 2011. № 2.
5. *Вахрушева Д.* Россия снимает барьеры для гастарбайтеров из стран СНГ // Труд. 2010. № 87.
6. *Абидов Т.М., Додиев Ф.Д., Сюнькова М.А.* Эффективная политика и государственное управление. Проект государственно-частного партнерства «Миграция и Россия». М., 2011.
7. Докучаева: Россия должна дать право соотечественникам на воссоединение со своей исторической родиной – на реализацию своего права на самоопределение. Выступление Заведующей отделом диаспоры и миграции Института стран СНГ Александры Докучаевой на «Европейском Русском Форуме» в Брюсселе, 11 дек. 2017. URL: <http://materik.ru/rubric/detail.php?ID=31199>
8. *Затулин К.* Ольга Кириллова идет на контакт. URL: <https://zatulin.ru/olga-kirillova-idyot-na-kontakt/>