



Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ ВНУТРИ И ВОКРУГ РОССИИ

(к заседанию Научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации,
1 декабря 2015 года)

МОСКВА • 2015

**Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 39 (592)

Проблемы миграции внутри и вокруг России

(к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации,
1 декабря 2015 года)

Москва
2015

Аналитический вестник подготовлен к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Проблемы миграции внутри и вокруг России» 1 декабря 2015 года.

В ходе заседания планируется обсудить, в частности, такие вопросы как: реализация государственной миграционной политики; законодательное регулирование миграционных процессов; современные проблемы незаконной миграции и вопросы национальной безопасности Российской Федерации; проблемы, связанные с адаптацией мигрантов в стране пребывания.

В вестнике представлены материалы, направленные членами Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, специалистами Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, сотрудниками институтов РАН, ведущих ВУЗов, занимающихся изучением миграционных процессов, а также сотрудниками Аппарата Совета Федерации.

Материалы вестника могут быть интересны членам Совета Федерации, представителям федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ученым и экспертам, специализирующимся на рассматриваемой проблематике.

СОДЕРЖАНИЕ

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации как фактор стабилизации миграционной ситуации Ерёмин С.В., начальник Организационно-аналитического управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации, полковник внутренней службы.....	4
Современные проблемы незаконной миграции Поскребетьев С. В., начальник Пограничной академии Федеральной службы безопасности Российской Федерации, генерал-лейтенант, доктор политических наук, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации	9
Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации Волох В.А., профессор Государственного университета управления, председатель Общественного совета при Федеральной миграционной службе Российской Федерации, доктор политических наук	23
Миграционный потенциал населения России Гришанова А. Г., ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований Российской академии наук, кандидат экономических наук.....	29
Российская миграция: гендерная структура и социальная специфика Силласте Г.Г., заведующая кафедрой социологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор философских наук, заслуженный деятель науки РФ, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации.....	31

О вкладе китайской диаспоры в экономику стран проживания, Китая и России. Выводы для России

Ларин А.Г., ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат философских наук

Афонасьева А.В., старший научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат экономических наук

Баженова Е.С., ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат экономических наук 50

Трансформация национальной идентичности трудовых мигрантов в соответствии с условиями страны пребывания

Ельников С.И., и.о. руководителя Центра языкового тестирования и содействия миграционной политике Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина, кандидат педагогических наук 65

Миграция и роль религиозных организаций в процессе адаптации мигрантов

Кочетков А.П., вице-президент Российской ассоциации политической науки, доктор философских наук 68

Введение патентной системы для трудовых мигрантов: итоги года

Здоровец Я.И., главный консультант отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Боргоякова Т.В., главный советник отдела сопровождения парламентских программ и мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 78

Законодательное регулирование миграционных процессов

Милославская М.Б., советник отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации

Слинько Е.А., главный консультант отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации 91

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации как фактор стабилизации миграционной ситуации

Ерёмин С.В., *начальник
Организационно-аналитического
управления Федеральной
миграционной службы Российской
Федерации, полковник внутренней
службы*

Современный мир ставит перед нами новые задачи, и миграция не становится исключением в динамично развивающемся обществе, особенно в условиях складывающейся международной обстановки.

По данным информационной системы ФМС России, на территорию Российской Федерации за 10 месяцев 2015 года въехало 15,3 млн. иностранных граждан (16,1 млн. – в 2014 году), а количество находящихся на территории Российской Федерации с января по ноябрь 2015 года незначительно варьировалось в пределах от 10 до 10,4 млн. человек (около 11,7 млн. - в 2014 году).

Среди прибывающих, граждане государств - участников Содружества Независимых Государств составляют 70,5% (аналогичный период прошлого года (далее АППГ) – 73,1%) от общего числа въехавших на территорию Российской Федерации мигрантов, из государств ЕС – 10,3% (АППГ – 10,8%).

Количество въехавших граждан СНГ на территорию России в отчетном периоде снизилось на 8,6%, что продолжает тренд, наметившийся в конце 2014 года: уменьшение числа въехавших граждан Узбекистана (-18,8%), Таджикистана (-16,1%) и Молдовы (-23,4%), при этом увеличился въезд граждан Казахстана (+16,9%). При снижении въезда граждан Украины (-12,9%) их количество в миграционном потоке по-прежнему занимает лидирующее положение.

В целом можно говорить об управляемости и стабилизации миграционных потоков благодаря совместным усилиям государственных органов, научного сообщества и общественности.

В частности, в 2012-2015 годах в рамках реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года Службой проведена большая нормотворческая работа, в результате чего миграционное законодательство было серьезно реформировано.

Для соотечественников, проживающих за рубежом, иммигрантов и отдельных категорий иностранных граждан существенно улучшены условия и созданы новые стимулы для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства. В соответствующую Государственную программу внесены изменения, которые предусматривают возможность участия в ней лиц, получивших временное убежище в Российской Федерации, а территориальные органы ФМС России наделены полномочиями по приему у соотечественников соответствующих заявлений. Дополнительно для соотечественников, признанных носителями русского языка, предусмотрен упрощенный порядок получения гражданства.

В сфере трудовой миграции принят ряд законодательных новелл, которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент. Цена на него устанавливается субъектом Российской Федерации самостоятельно, в зависимости от потребности в иностранной рабочей силе.

В настоящее время обязательным требованием для оформления разрешительных документов стало наличие в миграционной карте иностранного гражданина цели въезда «работа». Упрощена процедура привлечения к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также журналистов. В бюджеты субъектов Российской Федерации от налоговых платежей по патентам за 10 месяцев 2015 года поступило почти 26 млрд. рублей, что на 74,8% больше, чем в прошлом году.

В области противодействия незаконной миграции, пожалуй, были сделаны самые масштабные реформы. Их реализация способствовала позитивному развитию миграционной обстановки как в прошлом, так и в этом году. Впервые с 2009 года въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан не имел положительной динамики. На 20% сократилось количество нарушений режима пребывания.

Наиболее эффективной мерой стало выявление автоматизированной системой ФМС России лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением сроков пребывания и последующее закрытие им въезда в Россию. За двухлетний период усиления этой нормы въезд закрыт более 1,8 млн. иностранным гражданам по тем или иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, что служит профилактике правонарушений и понуждению к легализации вновь прибывающих мигрантов.

Кроме того, Российской Федерацией заключено 16 соглашений о реадмиссии и 38 исполнительных протоколов о порядке их реализации.

В 2015 году российской стороной направлено 963 ходатайства о реадмиссии в отношении лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, что на 41% больше, чем в прошлом году (АППГ – 682). Компетентным органам других государств передано в порядке реадмиссии 746 граждан.

В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом введено обязательное документальное подтверждение знаний русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент, за исключением высококвалифицированных специалистов.

Говоря о Концепции, следует отметить, что все мероприятия, намеченные планом ее реализации на первом этапе, практически завершены.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации работа в части модернизации института разрешения на временное проживание и введения балльной системы при выдаче вида на жительство с мая 2015 года ведется по двум самостоятельным направлениям. В первую очередь запланировано внесение законопроекта по виду на жительство, сейчас он рассматривается в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти.

Что касается законопроекта об иммиграционном контроле, то вопрос по нему будет решаться после принятия федерального закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации» и издания нормативных правовых актов, направленных на его реализацию.

Особо стоит остановиться на ситуации по гражданам Сирии, Афганистана и Украины.

Новая волна массового исхода людей из регионов, втянутых в различные конфликты на Ближнем Востоке в этом году дошла, в том числе, и в Европейские страны.

Что касается Российской Федерации, то в этом году на ее территорию въехало более 9,3 тыс. граждан Сирии, что почти на 2,5% больше, чем в прошлом году, выехало чуть более 10 тысяч. А всего на сегодняшний день в России находится около 7 тыс. граждан Сирии, в том числе около 4,5 тыс. проживает в России на основании разрешения на временное проживание (РВП) или вида на жительство. Более 1,5 тыс. человек имеют статус беженца или временное убежище.

Долгое время также проблемным регионом остается Афганистан. За этот год из Афганистана прибыло 5,8 тыс. человек, что почти на 14% больше, чем в прошлом году, выехало 5,3 тыс. афганцев. Находится в России более 8,5 тыс. человек, в том числе 4,3 тыс. по РВП и виду на жительство. Статус беженца или временное убежище имеют около 1 тыс. человек.

В начале 2014 года вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской областях, а также ухудшения

политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в Российскую Федерацию.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах».

Слаженная работа по подготовке необходимой правовой базы, а в этот период, было подготовлено около 40 нормативных и распорядительных правовых актов, позволила оперативно распределять потоки прибывающих граждан из Украины и держать миграционную ситуацию под контролем.

На сегодняшний день в России находится около 2,6 миллионов украинских граждан. В пунктах временного размещения, которых в субъектах Российской Федерации насчитывается 297, находится около 16,3 тыс. человек, в том числе 5,2 тыс. детей.

Граждане Украины активно обращаются в подразделения ФМС России по вопросам определения своего правового статуса.

Так, по состоянию на 1 ноября 2015 года в России по разрешению на временное проживание находится более 332 тыс. человек, с видом на жительство – более 113 тысяч, 173 тыс. получили разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности (168 тыс. – патенты; 5 тыс. – разрешения на работу). На учете состоит более 326 тыс. граждан Украины, имеющих статус беженца или временное убежище.

В заключении следует отметить, что Федеральной миграционной службой, во исполнение Концепции государственной миграционной политики, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан План по ее реализации на втором этапе (2016-2020 годы), который 22 октября 2015 года утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации. Этот документ на

ближайшие пять лет будет являться дорожной картой по достижению основных целей в сфере миграции.

Современные проблемы незаконной миграции

*Поскребетьев С. В., начальник
Пограничной академии Федеральной
службы безопасности Российской
Федерации, генерал-лейтенант,
доктор политических наук, член
Научно-экспертного совета при
Председателе Совета Федерации*

На государственной границе Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция увеличения пассажирского и транспортного потоков в пунктах пропуска через государственную границу, сохраняются угрозы незаконного пересечения государственной границы лицами, причастными к деятельности международных террористических организаций, а также попытки перемещения оружия, боеприпасов, наркотических средств, психотропных веществ и подакцизных товаров.

К числу угроз и вызовов безопасности Российской Федерации, создаваемых незаконной миграцией, в современных условиях относятся:

1. Увеличение потока незаконной миграции граждан иностранных государств и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, а также в государства – члены Европейского союза транзитом через территорию Российской Федерации. Основу этой категории лиц составили выходцы из стран Центрально-Азиатского региона (прежде всего, из Республики Узбекистан и Республики Таджикистан), прибывающие в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, и выходцы из стран Африки, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии, использующие территорию Российской Федерации в качестве «транзитного коридора» для миграции в европейские страны. Увеличение миграционных потоков способствует созданию новых каналов незаконной миграции, которые могут использоваться для осуществления террористической и иной экстремистской деятельности.

2. Обострение социально-политической обстановки в Российской Федерации в результате незаконной коммерческой деятельности, роста безработицы, усиления этнических, социальных и других противоречий. Использование незаконными мигрантами поддержки этнических диаспор, имеющих общинную или клановую структуру, с целью легализации своего статуса на территории Российской Федерации.

Этнические организационные структуры незаконных мигрантов формируют неконтролируемый рынок товаров и услуг, уклоняются от уплаты налогов, ведут противоправную коммерческую деятельность, занимаются незаконной торговлей оружием, наркобизнесом, незаконным перемещением мигрантов, иными видами уголовно наказуемых деяний. Данные обстоятельства создают предпосылки к заинтересованности со стороны специальных служб, организаций иностранных государств к установлению контроля над подобными объединениями.

3. Усиление влияния этнических формирований (диаспор и землячеств) на органы власти Российской Федерации, расширение их контактов с государственными органами своих стран, иностранными некоммерческими неправительственными организациями и международными организациями.

Наличие сплоченных этнических организационных структур со статусом юридического лица позволяет мигрантам успешно действовать в политико-правовом поле Российской Федерации. В последние годы в политической жизни России наблюдается рост воздействия этнических организаций мигрантов на работу местных органов законодательной и исполнительной власти, правоохранительных органов. Выражается это в разнообразных формах: коррупционном подкупе должностных лиц; проникновении для работы в органы власти; информационно-психологическом давлении на должностных лиц и др. Тем самым усиливается влияние иностранных мигрантов на функционирование органов власти в регионах в интересах мигрантов.

Усилив свои позиции в Российской Федерации, иностранные объединения выдвигают требования к Правительству Российской

Федерации, которые подрывают авторитет России на международной арене, но повышают уровень неприкосновенности иностранцев в России.

4. Осложнение криминогенной ситуации в приграничных регионах и Российской Федерации в целом.

Большинство незаконных мигрантов, не имея реальной возможности легализоваться в Российской Федерации и необходимых финансовых средств для проживания, становятся резервом для пополнения криминальной среды. Они не только вовлекаются в преступную деятельность, но и сами объединяются в организованные преступные группы, поддерживающие тесные связи с этнической родиной.

5. Наличие негативных демографических сдвигов в ряде регионов Российской Федерации, в первую очередь приграничных, на фоне сокращающейся численности коренного населения.

В современных условиях под влиянием иностранных миграционных потоков очень резко меняется национальный состав крупных городов Российской Федерации. По замечанию главного научного сотрудника НИИ ФСИН России Н.Д. Литвинова, наиболее заметно это в г. Москве, где примерный состав кавказских диаспор составляет: азербайджанцы – около 1,5 млн. человек; армяне – 500 тыс. человек; грузины – около 150 тыс. человек; курды – около 29 тыс. человек. В свою очередь заселение мировых столиц выходцами из других стран ведет к перерождению глубинной внутренней тектоники демографических центров. Они не только перестают играть роль консолидации народов страны, но и провоцируют сепаратистские и дезинтеграционные процессы, что ведет к разрушению национальных государств.

Широкомасштабные изменения этнического состава населения в регионах России, вызванные демографической экспансией незаконных мигрантов, создают реальную угрозу потери суверенитета Российской Федерации над стратегическими минерально-сырьевыми, лесными и другими ресурсами, что может сформировать предпосылки для трансформации некоторых национальных анклавов в самостоятельные административные образования и последующего нарушения

территориальной целостности Российской Федерации (характерно для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов Российской Федерации).

6. Ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки в связи с распространением острых инфекций и нетрадиционных для Российской Федерации заболеваний.

Случаи поражения такими болезнями регистрировались в г. Москве, Белгородской, Нижегородской, Смоленской, Иркутской, Новосибирской, Курганской, Курской областях, Республике Северная Осетия-Алания, Краснодарском и Ставропольском краях, а также других субъектах Российской Федерации. В немалой степени этому способствует прибытие мигрантов из неблагополучных в санитарно-эпидемиологическом отношении стран мира. Так, по данным ежемесячной ведомственной формы мониторинга Роспотребнадзора, в период с 2007 по 2013 год прошли медицинское освидетельствование более 7,4 млн. иностранных граждан, при этом суммарно выявлено 56 206 больных инфекционными заболеваниями, в том числе ВИЧ-инфицированных – 11 358 (20,2 %), больных туберкулезом – 20 881 (37,2 %), больных инфекциями передающимися половым путем – 23 967 человек (42,6 %).

Рассмотренные угрозы и вызовы безопасности Российской Федерации, создаваемые незаконной миграцией, во многом обусловлены нелегальной миграцией в европейские страны. Информационные данные Управления ООН по делам беженцев свидетельствуют, что только в октябре 2015 года в Европу прибыло 218 тыс. человек (в сентябре – 173 тыс. человек). В последнее время эта тенденция стала неотъемлемой чертой развития европейских государств, несмотря на принятие законов, запрещающих незаконное пребывание и занятость иностранцев. Это объясняется высоким процентом в общем миграционном потоке нелегальных мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев, на размещение и помощь которым европейские страны тратят огромные финансовые средства. Наибольшее число незаконных мигрантов из стран Африки, Ближнего и Среднего Востока сосредоточено во Французской

Республике, Федеративной Республике Германия, Королевстве Бельгия, Королевстве Нидерландов, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Стремительный рост и расширение географии нелегальной миграции объясняются различными факторами экономического и политического характера. Усиление миграционного контроля в европейских странах, коснувшееся практически всех категорий мигрантов, ограничило возможности легального въезда и явилось причиной более активного использования существующих и поиска новых нелегальных каналов проникновения на территорию Евросоюза. В большинстве случаев мигранты пытаются достичь южного побережья Европы, пересекая Средиземное море. В то же время отмечаются попытки использования жителями Африки, Ближнего и Среднего Востока территории Российской Федерации в качестве транзитного пункта следования в европейские государства.

Мигранты-транзитники предпринимают попытки нелегального убытия в страны Евросоюза преимущественно на северо-западном и западном участках государственной границы Российской Федерации, рассматривая эти направления как наиболее безопасные и короткие. Активно территорию России для незаконной транзитной миграции в страны Западной Европы используют граждане Алжирской Народной Демократической Республики (санкт-петербургское и псковское направления), Сирийской Арабской Республики (санкт-петербургское направление), Республики Ирак (калининградское направление).

В условиях постоянно растущей взаимозависимости мировой экономики отмечается увеличение количества попыток участия организованных преступных групп в этой деятельности. Серьезное финансовое бремя ощущают страны, которые пытаются пресечь незаконный ввоз мигрантов и противодействовать ему. Если у государства не хватает финансовых средств или отсутствует соответствующая нормативная правовая база для надлежащего реагирования на незаконный ввоз мигрантов, то такая преступная деятельность может развиваться без всякого контроля. Организаторы незаконного ввоза могут привлекать к

своей преступной деятельности как граждан Российской Федерации, так и мигрантов, тем самым распространяя свое преступное влияние вдоль всего используемого ими маршрута. Вместе с тем, сохраняющиеся внутренние противоречия европейской миграционной политики, в частности в отношении размещения на территории Королевства Норвегия, Финляндской Республики, Эстонской Республики, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Польша беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки, могут способствовать расширению, трансформации и переориентации каналов незаконной (в том числе нелегальной) миграции, проходящих через территорию Российской Федерации. Существует вероятность оседания части нелегальных мигрантов из рассматриваемой категории на территории Российской Федерации, что негативно отразится на безопасности России, поскольку они не поддаются государственному учету, исключены из системы официального трудоустройства, налогообложения и социальной защиты государства. Именно нелегальная миграция питает теневой сектор экономики, провоцирует обострение в обществе конфликтов на этнической почве, несет в себе угрозу ухудшения криминогенной и эпидемиологической обстановки, является источником ксенофобии и радикального национализма, а также одной из доходных статей мирового криминального бизнеса.

Рассматривая теоретические аспекты выявления нелегальных мигрантов, необходимо учитывать, что при попытках пересечения ими государственной границы Российской Федерации в пунктах пропуска, в основе тактики их действий лежат попытки использования поддельных паспортов европейских государств (Французская Республика, Румыния, Федеративная Республика Германия, Литовская Республика), поддельных видов на жительство (Королевство Бельгия, Федеративная Республика Германия), поддельных шенгенских виз (Литовская Республика). При пересечении государственной границы Российской Федерации вне пунктов пропуска нелегальные мигранты следуют, как правило, без документов, удостоверяющих личность.

Практика деятельности подразделений пограничного контроля пограничных органов позволяет выделить ряд основных способов осуществления данного вида противоправной деятельности:

незаконные мигранты по действительным национальным документам прибывают на территорию Российской Федерации и через организованные преступные группы предпринимают попытку убытия в страны Евросоюза в обход установленных правил сухопутным путем;

незаконные мигранты по действительным национальным документам въезжают на территорию Российской Федерации, через организованные преступные группы приобретают поддельные документы (паспорта, виды на жительство в странах еврозоны, шенгенские визы) гражданина одной из стран Евросоюза и осуществляют попытку выезда с территории Российской Федерации через пункты пропуска;

нелегальные мигранты убывают с территории Российской Федерации по действительным национальным документам, а при въезде в страны Европейского союза предъявляют чужие или поддельные документы, производя их замену в пути следования.

Отмечаются попытки использования иностранными гражданами особенностей миграционного законодательства и недостатков в осуществлении миграционного контроля при пересечении границы для легализации своего нахождения в Российской Федерации. Например, к числу особенностей миграционного законодательства относится определение срока временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина. Такой срок для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Иностранные граждане используют это положение для обнуления срока своего пребывания в Российской Федерации путем получения новой миграционной карты (например, прибывая в пункт пропуска без миграционной карты), при этом

в действительности сроки их временного пребывания могут в разы превышать установленные нормы.

Следует учитывать, что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года одной из основных задач определяет противодействие незаконной миграции. Разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий выделены одним из основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации. В этой связи, а также в целях повышения эффективности оперативно-служебной (служебно-боевой) деятельности пограничных ведомств и надежности охраны границ государств – участников СНГ, Координационной службой Совета командующих Пограничными войсками (далее – СКПВ) предприняты меры по практическому выполнению мероприятий, направленных на создание современной системы охраны государственной границы и пограничной инфраструктуры в противодействии незаконной миграции.

Необходимо отметить, что за годы существования СКПВ пограничное сотрудничество выделилось в одно из наиболее важных направлений межгосударственного сотрудничества в рамках СНГ, результатом которого стало создание нормативной правовой базы деятельности СКПВ и многостороннего сотрудничества пограничных ведомств государств – участников СНГ, одним из таких результатов, является Концепция сотрудничества государств – участников СНГ для противодействия незаконной миграции. В целях реализации указанной концепции, по основным направлениям сотрудничества разработаны и внедрены совместные планы и программы. Выполнена комплексная научно-техническая работа «Направления, пути и способы повышения надежности охраны границ государств – участников Содружества». Результаты этой работы используются в практической деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ.

Одним из направлений противодействия незаконной миграции является сотрудничество в научно-исследовательской деятельности. Итогом такого сотрудничества явилась подготовка Положения о создании единой системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств – участников СНГ. Применение единой системы учета в ходе выполнения задач оперативно-служебной деятельности позволит сократить количество граждан третьих государств и лиц без гражданства, незаконно въезжающих на территории государств – участников СНГ.

Построение указанной системы должно предусматривать предварительный анализ и всестороннее изучение современных миграционных процессов и иных факторов, способствующих использованию каналов миграции экстремистскими и террористическими организациями.

Активное развитие мировых миграционных процессов обуславливает необходимость совершенствования методологических подходов к их прогнозированию с целью формирования действенного механизма регулирования миграционных потоков на разных уровнях, что позволит повысить эффективность государственного управления социально-экономическим развитием страны.

Для исследования и прогнозирования миграционных процессов большое значение имеет определение социально-демографических характеристик мигрантов, оценка объемов перемещения лиц, изучение количественных и структурных характеристик миграционных процессов, прогнозирование направлений и интенсивности их развития.

Прогноз развития миграционной ситуации обычно разрабатывается в нескольких вариантах в соответствии с возможными сценариями социально-экономического развития страны и изменениями в социально-демографической политике. Одной из задач прогнозирования является оценка влияния макроэкономических и геополитических факторов на изменение объемов миграционных потоков и их структуру. Миграционные потоки, как правило, составляют два основных элемента – миграция и

территориальное перемещение населения страны. Для более точного прогнозирования миграционной ситуации в стране миграцию целесообразно классифицировать по следующим признакам: легальная / нелегальная; долгосрочная / краткосрочная; сезонная / маятниковая / вахтовая; временная / постоянная; по целевому назначению (стационарная, трудовая, учебная, вынужденная и др.).

Среди основных факторов, оказывающих влияние на развитие миграционной ситуации и управление миграционными процессами, выделяют три группы: социально-демографические, экономические и политические. Оценку степени их влияния предлагается осуществлять путем упорядочивания всех элементов в единую оценочную систему, а для прогнозной оценки существующего состояния использовать следующую последовательность действий:

- определение фактических значений показателей по группам факторов;

- приведение значений показателей факторов к одной основе путем установления их удельного веса;

- определение интегрального показателя влияния всех групп факторов на миграционные процессы;

- построение прогностической модели развития миграционной ситуации.

При совершенствовании деятельности по прогнозированию развития миграционной ситуации и управлению миграционными процессами необходим точный системно-структурный анализ факторов, влияющих на миграцию. Немаловажное значение при построении прогнозной модели будет играть и учет особенностей государственного устройства Российской Федерации, поскольку в различных субъектах страны значения факторов и их важность будут неодинаковы.

Реалистичный прогноз развития миграционной ситуации крайне важен для того, чтобы успешно управлять этими процессами. Конечным результатом прогнозирования развития миграционной ситуации является

получение величин характеризующих изменение миграционных потоков на территории Российской Федерации.

Результаты исследования вопросов правового регулирования противодействия незаконной миграции в Российской Федерации, основанного на анализе юридических норм, правоотношений, актов реализации прав и обязанностей, а также правоприменительной практики, свидетельствуют о том, что данный процесс требует совершенствования.

В числе основных причин, указывающих на необходимость скорейшего преодоления пробелов в российском законодательстве, можно назвать следующие:

изменчивость принимаемого законодательства в миграционной сфере;

отсутствие качественного статистического учета в сфере миграции, анализа и прогнозирования миграционной ситуации в стране в целом, а также в отдельных ее регионах ;

недостаточная определенность правовой компетенции органов государственного управления и иных субъектов противодействия незаконной миграции и их взаимодействия на уровне федерального законодательства;

отсутствие необходимой согласованности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации в сфере противодействия незаконной миграции;

недостатки в функционировании эффективной государственной институциональной системы противодействия незаконной миграции;

недостаточная согласованность законодательства, регламентирующего противодействие незаконной миграции, в части применяемых терминов.

Характерной особенностью всего объема нормативных правовых актов, регулирующих вопросы миграции, является достаточно высокий удельный вес в нем подзаконных актов. Это характеризует достаточно

жесткую процедурную направленность законодательства в области миграции. Такое положение во многом объективно, поскольку связано с порядком реализации государственных полномочий исполнительными органами. Однако, в определенной степени, оно обусловлено несоответствием содержания действующих законов в данной области существующим реалиям, стремлением законодателя уйти от регламентации конкретных вопросов противодействия незаконной миграции путем за-крепления в нем норм отсылочного характера.

Указанные и иные недостатки нормативной правовой базы снижают потенциал правовых средств регулирования деятельности по противодействию незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства через государственную границу Российской Федерации. Меры по их преодолению требуют кропотливой организационно-правовой работы.

Совершенствование миграционного законодательства в сфере противодействия незаконной миграции должно преследовать следующие цели:

создание правовых условий для реализации и защиты национальных интересов России, обеспечение безопасности личности, общества и государства в сфере противодействия незаконной миграции;

повышение качественного уровня федерального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции, поддержание его в соответствии с актуальными задачами обеспечения национальной безопасности;

повышение эффективности действия существующих и вновь создаваемых правовых норм в указанной сфере;

обеспечение тесной связи отечественного законодательства с международным правом, установление соответствия принимаемых нормативных правовых актов международным стандартам и взятым Российской Федерацией на себя обязательствам в этой сфере, вытекающим из действующих на ее территории международных актов.

Важно отметить, что проблема совершенствования правового регулирования противодействия незаконной миграции является достаточно сложной, а порой и противоречивой. Недаром в последнее время ей уделяется самое пристальное внимание. В этой связи возникает необходимость разработки правовой модели противодействия незаконной миграции в Российской Федерации. Такая модель должна способствовать урегулированию миграционных процессов массового характера; воспрепятствованию «оседанию» и постоянному проживанию незаконных иммигрантов в стране; созданию необходимых условий для эффективного статистического учета мигрантов, что позволит проводить качественный анализ и прогнозировать миграционную ситуацию в стране и отдельных ее регионах; обеспечению должного уровня безопасности в миграционной сфере, а также защиты прав и свобод мигрантов; разграничению соответствующих полномочий между всеми субъектами противодействия незаконной миграции и определению приоритетов их деятельности в указанной сфере.

Необходимо заметить, что для некоторых стран (например, Республика Индия) рассматриваемая правовая модель не является необходимой, а для других (например, Швейцарская Конфедерация) можно ограничиться отдельными правовыми актами. Для России же необходима именно целостная правовая модель. Это обусловлено, в частности, высоким уровнем нелегальной миграции. Эффективное использование правовых рычагов в этой области позволит упорядочить существующую миграционную ситуацию в стране.

Правовая модель противодействия незаконной миграции должна содержать две главные стороны: внешнюю (формальную) и внутреннюю (содержательную). Формальная – это иерархическая совокупность различных правовых актов и содержащихся в них норм, относящихся к вопросам противодействия незаконной миграции, а также правоприменительная практика. Вторая, содержательная сторона, представляет концепцию правового регулирования в сфере противодействия незаконной миграции. Концепция раскрывает содержание

норм и правовых институтов, используемых в этих целях, и их ориентирующее значение. Данная сторона, в свою очередь, имеет нормативную и правоприменительную составляющие. Различные элементы обеих сторон имеют свои организационные характеристики. Поэтому в правовой модели, наряду с указанными, присутствует и организационная сторона. Без нее модель не будет действовать.

Представляется, что российская правовая модель противодействия незаконной миграции может быть охарактеризована как единая система, включающая совокупность нормативных правовых актов: международных (универсальных и региональных), федеральных, субъектов Российской Федерации, правоприменительную практику, а также организационные способы, регулирующие деятельность в сфере противодействия незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства на (через) территорию Российской Федерации.

В качестве основных, наиболее общих путей совершенствования нормативной правовой базы в сфере противодействия незаконной миграции необходимо определить:

реализацию в законодательстве Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права, требований международных договоров Российской Федерации и нормативных правовых актов международных организаций, участником которых является Российская Федерация;

ликвидацию существующих противоречий в законодательстве Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актах, приведение нормативных правовых актов регионального и ведомственного уровня в соответствие с требованиями федерального законодательства, выработку принципов и механизмов их согласования с федеральной нормативной правовой базой;

конкретизацию и законодательное закрепление правового механизма реализации полномочий государственных органов власти в области противодействия нелегальной миграции;

установление эффективной системы мер ответственности в сфере незаконной миграции за нанесение ущерба национальным интересам России, усиление юридической ответственности за нарушение правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу;

в отношении вопроса ответственности незаконных мигрантов – сосредоточение внимания на необходимости подписания в двух- и многостороннем порядке международных договоров между государствами – участниками Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, регулирующих вопросы передачи незаконных мигрантов;

совершенствование правовой базы, регулирующей вопросы пограничного сотрудничества в рамках СНГ по противодействию незаконной миграции.

Как показывает мировая практика противодействия незаконной миграции, данную проблему нельзя решить в короткие сроки. Разработка соответствующих мер должна осуществляться взвешенно, подкрепляться научными исследованиями. В этой связи предлагаемые направления совершенствования миграционного законодательства могут и должны сыграть свою действенную роль.

Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации

*Волох В.А., профессор
Государственного университета
управления, председатель
Общественного совета при
Федеральной миграционной службе
Российской Федерации, доктор
политических наук*

Вынужденная миграция - территориальные перемещения людей, покинувших место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования либо реальной возможности подвергнуться насилию и преследованию, а также

вследствие экстраординарных обстоятельств экономического, природного, техногенного или другого характера¹.

Значительную часть вынужденных мигрантов составляют беженцы, лица, ищущие убежище и некоторые другие категории мигрантов, которые нуждаются в международной защите их прав и свобод. «Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»².

Необходимо отметить, что за последние годы усилия мирового сообщества в значительной мере были направлены на формирование правовой базы защиты прав мигрантов и беженцев. Защита прав человека, в том числе вынужденных мигрантов, является одним из центральных направлений деятельности большинства международных и российских организаций.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу хлынул поток вынужденных мигрантов, многие из которых стремятся попасть в западные страны. За текущий 2015 год прошения о предоставлении статуса беженца в странах Европы подали уже более 800 тысяч человек, сообщает Times со ссылкой на данные ООН³. Большинство желающих получить статус беженца в наиболее развитых странах Евросоюза являются гражданами Сирии, Афганистана и Ирака. Большое количество прошений поступает также от трудовых мигрантов.

Страны-члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока, стремящихся в Европу, и пытаются найти пути решения урегулирования миграционного кризиса.

Проблема беженцев в России, практически неизвестная в советский период, оказалась в центре внимания журналистов и ученых в 1990-е годы.

¹ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009 – 184 с.

² Статья 14 Всеобщей декларации прав человека // <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/upravlenie-verkhovnogo-komissara-oon-po-delam-bezhentsev-uvkb-oon>

³ <http://korrespondent.net/world/3582441-oon-za-hod-status-bezhentsa-v-evrope-zaprosyly-800-tysiach-chelovek>

Затем, в начале этого столетия, интерес к ней значительно ослаб. Однако в последние годы, по мере нарастания потока беженцев с востока Украины и других категорий мигрантов, ищущих убежище, эта проблема вновь приобрела серьезное значение.

Россия, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последовательно проводит политику «широко открытых дверей», несмотря на серьезное бремя, связанное с их приемом.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах».

В целом можно отметить, что ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины, прибывающими на территории Российской Федерации, находится в рамках правового поля и полностью контролируется.

Это же подтверждают и представители Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Так, г-н Баиса Вак-Войя - Представитель УВКБ ООН в Российской Федерации - рассказал «СарИнформу», как оценивают размещение беженцев с Украины в Саратовской области. «Я знаю о ситуации с беженцами в Саратовской области. Мы отвечаем за размещение украинцев в разных городах России. По информации миграционной службы, специалисты действуют правильно. Нигде в России нет пробелов в работе с беженцами, все они получают, то, что нужно для жизни. Отрицательных отзывов от беженцев у нас не было и не будет. Мы знаем, что от Камчатки до Воронежа и в других городах страны украинским беженцам оказывают услуги правовой защиты и любую материальную помощь — в общем, все, что им понадобится. И ни одного замечания мы пока не получили⁴».

⁴ <http://economicsandwe.com/F0BC84067EAFFC97/>

Вместе с тем нестабильность, возникшая в ряде регионах мира, вызывает необходимость актуализации нормативных правовых документов по работе с лицами, ищущими убежища и другими категориями граждан⁵.

Российская Федерация в 1992 году присоединилась к Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев, приняв тем самым на себя соответствующие международные обязательства о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с нормами международного права.

Действующий в настоящее время Федеральный закон «О беженцах» в целом соответствует основным положениям Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев⁶, Протоколу 1967 года касающегося статуса беженцев⁷ и международным договорам, разработанным под эгидой Совета Европы.

Вместе с тем, сравнительный правовой анализ применения действующей редакции Федерального закона «О беженцах» с европейской практикой, а также с правоприменительной практикой предоставления убежища в России выявил и ряд недостатков этого Закона.

В нем имеется ряд пробелов, в основном, процессуального характера, не позволяющих эффективно рассматривать ходатайства о признании беженцем, некоторые нормы нелогичны и сложны для понимания, что создает в настоящее время проблемы при реализации Закона.

Прежде всего, необходимо отметить, что процедура признания лица беженцем затянута. Промежуточные стадии, предусмотренные действующим законодательством, такие как предварительное рассмотрение ходатайства, принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо в отказе в рассмотрении

⁵ Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010.

⁶ Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов. М.- 2004. С. 163

⁷ Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов. М.- 2004. С. 188

ходатайства по существу только усложняют процедуру. Это приводит к неоправданно длительному рассмотрению ходатайства.

В этой связи представляется целесообразным исключить из Федерального закона «О беженцах» стадию предварительного рассмотрения ходатайства, превратив данную процедуру в одноступенчатую.

Необходимо ввести на законодательном уровне понятия «безопасная страна» и «третья безопасная страна», «временная защита», уточнить понятие «член семьи», предусмотрев совмещение процедуры признания беженцем и предоставления временного убежища, что позволит сократить срок определения правового положения лица, заявившего о предоставлении убежища, в среднем на три месяца.

Также целесообразно предусмотреть механизм перераспределения по территории Российской Федерации лиц, заявивших о предоставлении убежища, путем ежегодного установления ФМС России распределительных квот регистрации заявлений о признании беженцем или о предоставлении временного убежища в Российской Федерации для территориальных органов.

В целях безопасности лиц, ищущих убежище, лиц, признанных беженцами, лиц, которым предоставлено временное убежище или временная защита на территории Российской Федерации, следует ввести запрет на предоставление информации об этих лицах, без письменного их согласия, государственным органам, иным организациям и гражданам государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, средствам массовой информации, за исключением Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, а также органов исполнительной власти Российской Федерации и иных организаций, уставная деятельность которых предполагает оказание помощи данным категориям граждан на территории Российской Федерации.

В соответствии с положением пункта 1 статьи 32 Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, целесообразно предусмотреть исключение

принципа невысылки лиц, пребывание которых на территории Российской Федерации угрожает национальной безопасности Российской Федерации, или осужденных вошедшим в силу приговором суда за совершение на территории Российской Федерации особо тяжкого преступления и представляющих угрозу общественной безопасности.

На наш взгляд, нет необходимости в приеме заявлений о предоставлении убежища за пределами территории Российской Федерации на территории третьих государств, поскольку в этой ситуации, когда заявители не находятся под юрисдикцией Российской Федерации, невозможно им предоставить надежную международную защиту, осуществить проверку обоснованности их заявлений. При этом следует предусмотреть специальный порядок рассмотрения заявлений о предоставлении убежища лиц, находящихся в транзитной зоне международного аэропорта или международного морского либо речного порта Российской Федерации. Важной новацией в законопроекте должно стать установление четких критериев для предоставления иностранным гражданам временного убежища на территории Российской Федерации.

Вероятно, следует исключить досудебное обжалование в ФМС России решений территориальных органов, а также уточнить порядок рассмотрения жалоб в судах. Такие меры сократят сроки подачи жалобы на решения территориальных органов ФМС России до 15 дней, а в ряде случаев до семи дней со дня ознакомления лица с решением.

Следует особо отметить необходимость детализации порядка приема групп мигрантов в случае их экстренного прибытия на территорию Российской Федерации в поисках временной защиты, определив правовое положение лиц, получивших временную защиту.

Таким образом, в вопросах предоставления международной защиты лиц, ищущих убежища в Российской Федерации, еще имеются пробелы, которые следует устранять путем внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее правовое поле.

Миграционный потенциал населения России

Гришанова А. Г., ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований Российской академии наук, кандидат экономических наук

В России, начиная с 2008г., происходит фактически систематическое сокращение численности лиц трудоспособного возраста. И оно ожидается вплоть до 2019 г. Наибольшие потери придутся на следующий год. К 2020г. численность лиц в трудоспособном возрасте сократится примерно на 10 млн. человек. Из этого тупика возможны два выхода: либо продолжать привлекать в российскую экономику многомиллионные массы неквалифицированных трудовых мигрантов, либо интенсивно модернизировать экономику на инновационной основе. Ныне в экономике России заняты несколько млн. трудовых мигрантов, а численность нелегальных трудовых мигрантов многократно выше. И именно механизмы привлечения, а тем более использования иностранных трудовых мигрантов, особенно их нелегальной составляющей, во много раз превышающей численность легальной, создают целый букет проблем. Их следствием является, прежде всего, высокая степень износа основного капитала, приобретение за рубежом подержанного оборудования, что не просто пагубно для развития экономики нашей страны, но и катастрофично для его населения, что, особенно наглядно видно на примере многочисленных авиационных аварий, которые являются косвенным следствием теневой занятости.

В России, в отличие от первого десятилетия нового века, в течение которого вплоть до 2009 г. шло нарастающее улучшение социально-экономического и особенно финансового положения страны, в начале второго десятилетия ситуация существенно изменилась не в лучшую сторону. Прежде всего, сократились темпы роста ВВП, что объясняется объективно тем, что затраты, которые Россия в соответствии со своими международными обязательствами делает, существенно сокращают ее возможности в финансировании экономического, социального и

демографического развития. К сожалению, и холодная война, многие годы, находившаяся в латентной форме, в результате украинских событий вырвалась наружу. Очевидно, что это не способствовало, и не будет способствовать в ближайшие годы (в том числе, особенно, 2016-2020), улучшению экономической ситуации в России и наполнению ее бюджета. К тому же, и затраты оборонного характера, скорее всего, возрастут.

За четверть века - двадцать четыре года, истекших после развала Советского Союза, в образованных на постсоветском пространстве государствах существенно сократился миграционный потенциал для России. Из 25,3 млн. русских, оставшихся за пределами их исторической родины, одна часть вернулась в Россию, другая часть (уроженцы смешанных браков в разных поколениях) сменила национальную принадлежность, третья часть – эмигрировала за пределы постсоветского пространства. По нашей оценке, в новом зарубежье осталось русских, а также других титульных для России народов, примерно 17-18 млн. человек, но из них реальный миграционный потенциал ныне не превышает 5 млн. человек. Остаточный миграционный потенциал из числа русских и других, титульных для России, народов сохранился пока еще в государствах Центральной Азии.

На сегодняшний день Казахстан в Центральной Азии надо рассматривать всегда особо и отдельно при обсуждении вопросов его миграционного взаимодействия на постсоветском пространстве. Например, рассматривая мигрантов из Узбекистана для России, следует всегда иметь в виду тот факт, что именно Казахстан можно в определенной степени рассматривать в качестве полноправного конкурента на трудовых мигрантов из Узбекистана. Если в 1990-2000-х годах ВВП на душу населения по ППС в Казахстане был ниже, чем в РФ на 10-15 %, то к 2013г. уже приблизился к российскому уровню (\$ 24 тыс.). Помимо этого, в данном случае, при определении сравнительной миграционной привлекательности, необходимо учитывать приграничное положение Узбекистана к Казахстану, в отличие от России.

Для перспективных параметров оценки миграционного потенциала для России особенно важно учесть тенденции демографической динамики: сокращение населения в одних странах (напр., в Украине, Беларуси и Молдове к 2050 г. численность населения может уменьшиться относительно 2007 г. на 19 млн. человек) и рост – в других. В ряде из них – достаточно высокими темпами: в пяти государствах Центральной Азии за это время предполагаемая прибавка может составить 20 млн., причем на долю Узбекистана придется 11 млн. человек. Формально границы миграционного потенциала возрастут в Казахстане, Кыргызстане, Азербайджане, Таджикистане и Туркмении, но особенно, в Узбекистане. Это – страны с растущим населением и миграционной направленностью в сторону России. В то же время во всех других странах границы миграционного потенциала уменьшатся: в Украине и Беларуси к 2050 г. относительно 2007г. примерно на 18 млн., в Молдове, Грузии и Армении – на 5 млн. и в прибалтийских государствах – на 1,4-1,5 млн. человек. И все эти моменты необходимо учесть при проведении странового принципа совершенствования мер по развитию системы доэкзаменационной подготовки иностранных граждан и их селективного отбора в соответствии с современными и прогнозируемыми величинами их миграционного потенциала для России.

Российская миграция: гендерная структура и социальная специфика

Силласте Г.Г., заведующая кафедрой социологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор философских наук, заслуженный деятель науки РФ, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации

Новый социальный факт – глобальная феминизация миграции – признан на уровне ООН и получил освещение в Докладе ООН по миграции в качестве одной из важнейших характеристик новой мировой ситуации, которая слабо пока отражается в страновой и международной

официальной статистике. Тем не менее, не только в общемировых, но и внутристрановых миграционных процессах имеется много гендерных особенностей, позволяющих более глубоко понять и учитывать в управленческой практике специфику их регуляции и минимизации «миграционных издержек». Предлагается рассмотреть его в формате социологических сюжетов.

Сюжет 1: В разное социальное время – разная миграция.

В общепринятом понятии миграцию понимают как «переселение, пространственное перемещение людей». Такой подход нуждается в уточнении, если рассматривать миграцию как сложный социальный процесс, влияющий на ситуацию, социально-психологический настрой и поведение населения. Поэтому следует исходить из социологического подхода к миграции и рассматривать ее как масштабное *социальное явление и интегративный социальный, экономический и демографический процесс, отражающий совокупность перемещений, совершаемых людьми между поселениями, районами и странами.* Выделим четыре стадии и вида гендерной миграции: потенциальную, собственно миграцию, адаптацию к новой социальной среде и ее условиям, а также идентификацию мигрантов. Наряду с коэффициентами смертности и коэффициентами рождаемости населения миграция стала объективным фактором, определяющим динамику населения любой страны. Совокупность количественных показателей миграции, иммиграции, эмиграции и реэмиграции позволяет довольно глубоко охарактеризовать социальные, экономические и политические условия жизни в каждой стране и одновременно дать характеристику межстрановых перемещений, равно как и уровня международных отношений и сотрудничества с учетом изменившихся социальных, политических и экономических условий, объективных и субъективных факторов, обуславливающих миграцию.

Сравним два исторических этапа - развитие **рыночной** и **плановой** экономики в нашей стране - с позиций смены базовой социальной функции миграции. В СССР с 1926 по 1984 г. численность горожан за счет миграции

возросла с 30,3 млн. до 178,5 млн. чел.⁸ Иначе говоря, на 70% за счет перемещения сельского населения в города. По своей гендерной структуре общество за этот период приобрело характер ярко выраженной асимметричности в пользу женщин. Функционально в советское время миграция служила инструментом перераспределения населения между городом и селом и способствовала более полному использованию трудового и социального потенциала населения, росту эффективности труда и производства, а также повышению социального статуса большинства сельских мигрантов. В качестве главной социальной функции миграции в советское время выступала функция *перераспределения трудовых ресурсов*, которая стала *механизмом урбанизации*.

В тот период времени основными траекториями миграционных потоков были пять: 1-«село - малый город - большой город»; 2 - «село - село», 3 - «село – большой город» и 4 - значительно реже - «город- село». 5-отдельной траекторией являлась организованная стимулирующая миграция из города в село за счет направления государством в сельскую местность квалифицированных кадров. Урбанизация села была частью государственной программы развития сельского хозяйства и государственной социальной политики.

Естественно, современная миграционная ситуация в обществе кардинально отличается от советской. По данным последнего Доклада ООН о статистике глобальной миграции⁹, наибольшее количество иностранных мигрантов сегодня проживает на территории США (45,8 млн.), в Российской Федерации (11 млн.), в Германии (9,8 млн.). (*Данные до массового наплыва беженцев Европу летом-осенью 2015г.*)

Что характеризует современную миграционную ситуации в мире?

- беспрецедентный рост масштабов и географии мировой миграции,

⁸ Краткий словарь по социологии, М 1989.с. 160

⁹ Анализ международной миграции. Доклад ООН о статистике глобальной миграции. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE CONFERENCE OF EUROPEAN STATISTICIANS .Workshop on Migration Statistics Chisinau, Republic of Moldova, 8-9 September 2014

- выход на первый план трудовой миграции,
- преобладание женщин среди мигрантов
- неуклонное увеличение потоков нелегальной (нерегистрируемой) миграции,
- бесспорное усиление значимости международной миграции в демографическом и экономическом развитии стран современного мира,
- строгая поляризация мира (образование перманентных регионов - «доноров» и регионов-«реципиентов» иммигрантов).

11 млн. прибывших мигрантов, естественно, формируют в России и новое отношение населения к миграции. Это в полной мере отражается на оценках общественного мнения россиян. Проблема миграции заняла одно из первых мест в оценке сложности и серьезности значения этого явления для развития и настоящего, и будущего России. По данным Фонда общественного мнения (ФОМ), 67% россиян с большой опаской относятся к нелегальным мигрантам. А в группе агрессивного отношения к мигрантам позиции доходят до репрессивных мер. Так, 41% респондентов высказался даже за создание в своих регионах лагерей для нелегальных мигрантов. Исходная позиция российских респондентов одна: *«мигрантов стало слишком много»*¹⁰.

Сюжет 2: От изменения ситуации к изменению гендерных перемещений.

Женщины, в зависимости от национальности и территориального проживания миграционно активнее и выезжают на заработки на разных этапах своего жизненного цикла: и дорепродуктивном, и репродуктивном, и пострепродуктивном. При этом ведущей в миграционном перемещении женщин остается трудовая иммиграция. Средний возраст современных трудовых мигранток – 35 лет. При этом возрастная группа «до 34 лет» по численности практически равна группе «после 34 лет»; а «после 45»

¹⁰ ФОМ. Исследование населения: отношение к мигрантам и миграционной политике,. разработано в рамках экспертной работы по социально-экономической стратегии России до 2020г.ноябрь, 2011, Георейтинг (n=30000чел.) -migr1.pdf

составляет 20%, «после 50» - всего 6%. Территориально самые молодые мигрантки – из Киргизии (средний возраст 31 год). Напротив, самые «возрастные» мигрантки – из Грузии (41 год)¹¹. Как показал анализ, такие события в жизни женщин, как замужество и рождение детей, миграцию не останавливают. Они лишь изменяют ее формы и модели миграционного поведения женщин.

Откуда мигрантки в России? Если обратиться к территориальным характеристикам миграции по странам происхождения, то подавляющее большинство (примерно 2/3 всех официально зарегистрированных трудовых мигрантов) прибывает из стран постсоветского пространства, бывших союзных республик, и в общей численности составляют **около 75%. Но больше всего** - из Узбекистана, Таджикистана и Киргизии (табл.1). Ту же тенденцию, но с меньшей интенсивностью, повторяет территориальный разброс в структуре женской миграции. Доля женщин в потоках из Центральной Азии сегодня стабильно возрастает (рис.1).

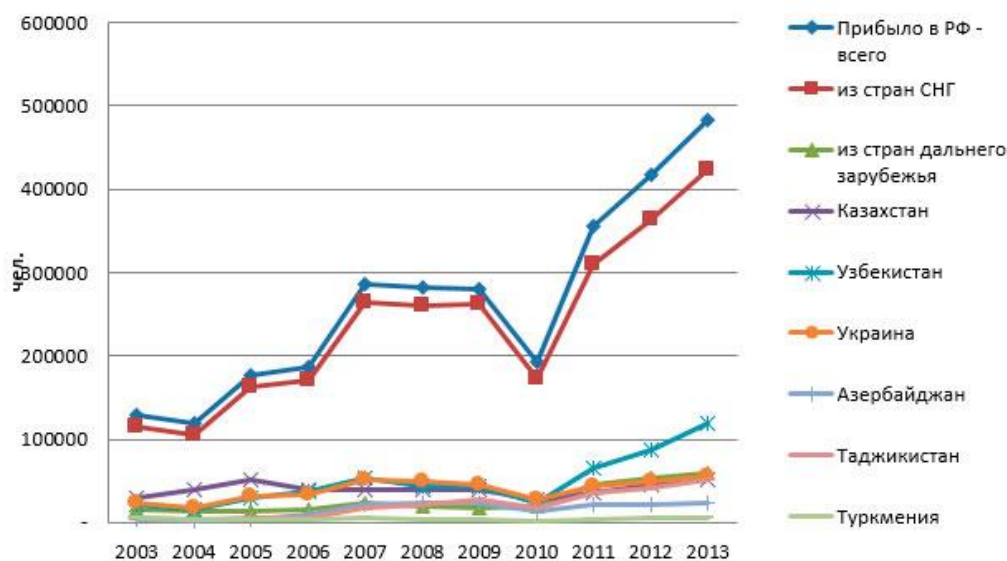


Рисунок 1. Динамика численности внешних мигрантов в России за 2003-2013 гг. по странам-донорам(в %)¹²

Иная гендерная миграционная динамика из Белоруссии и Молдавии, которые и раньше отличались довольно высокой женской миграционной активностью. Они же сохраняют эти показатели и сегодня. Постепенный

¹¹ Анализ международной миграции. Доклад ООН о статистике глобальной миграции.

¹² Источник: оперативные данные Росстата по миграции 2010-2012гг.

рост уровня жизни, развитие рынков труда в первую очередь касается столиц и крупных городов бывших союзных республик. Это приводит к плавному, но устойчивому снижению доли жителей столичных и крупных городов в потоке мигрантов и росту пропорции выходцев из малых городов и сел.

Отсюда характерная гендерная особенность миграционных потоков: около половины мигранток (как показали результаты социологического исследования) – это жительницы столичных (23%) и крупных (22%) городов своих стран. Каждая третья (32%) - постоянно проживает в небольших городах. Каждая пятая (22%)- сельчанка¹³.

Несмотря на то, что в Центральной Азии, особенно в малых и отдаленных поселениях, как правило, сильно выражены традиционные ценности и гендерные уклады, «закрепляющие» активную экономическую роль за мужчиной, доля выезжающих оттуда на заработки женщин неуклонно растет. Большое влияние на этот процесс оказывает развитие миграционных сетей, что делает миграцию все более доступной для тех социальных групп, которые раньше не имели возможности в ней участвовать. Например, для женщин или жителей отдаленных районов Центральной Азии.

Основными центрами притяжения мигрантов, независимо от гендерного признака, являются Москва и С-Петербург (с Ленинградской областью), а также Краснодарский край, Татарстан, Белгородская, Калининградская и Нижегородская области, Ханты- Мансийский автономный округ.

Сюжет 4: Миграционные потоки, их гендерное сальдо и социальный баланс. Обратимся более подробно к гендерным структурным перемещениям и заглянем за оболочку внешне бросающихся общих миграционных показателей. О гендерных смещениях какого уровня и вида миграции идет речь?

¹³ Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Женщины-мигранты из стран СНГ в России: трудовые права и практики //Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика. Материалы чтений памяти Е.В. Тюрюкановой-. М., 2012. С. 74

Среди прибывших в 2013г. большинство составляют женщины (51% - 2,302 млн.чел). Откуда такое количество женщин – мигранток, если в категории международной миграции мужчин в 3 раза больше женщин, а перемещающихся из стран СНГ - в 1,5 раза мужчин больше, чем женщин?

Две траектории устойчиво сохраняются в гендерном перемещении женщин. Это внутрироссийская миграция (т.е. внутригосударственное территориальное перемещение, в котором участвуют 53% женщин против 47% мужчин). Если смотреть глубже, то это **внутрирегиональное (54%) и межрегиональное перемещения (51%)**¹⁴. Это прибыль населения за счет гендерного перемещения миграционных потоков.

Сколько и кого теряем в этом двустороннем процессе за счет выбытия? По общим (суммарным) показателям больше выбывает из России опять же женщин: 52 % против 48% среди мужчин. Однако среди выбывающих в рамках международной миграции, в том числе со странами СНГ, мужчины составляют преобладающее большинство: 72 и 74% соответственно. Иначе говоря, гендерная структура миграции **международной** и со **странами СНГ** - это в абсолютном большинстве случаев турбулентная миграция мужчин. А значит и проблема **нелегальной миграции** - это в гендерном разрезе преимущественно проблема трудоустройства и социальной адаптации мужчин: языковая, культурологическая, межкоммуникативная, квалификационная и правовая.

Для женской части миграционных потоков (как показывают исследования, они лучше мужчин знают русский язык, имеют более высокий уровень образования, иную кратность заезда и перемещения) приоритетными, на мой взгляд, являются вопросы их интеграции в качестве дополнительных объектов внутренней социальной политики государства и регионов. А значит: вопросы финансирования социальных программ, организации социальной работы на местах; динамика и качество работы внутренних - региональных и местных - служб занятости.

Именно отсюда в значительной мере исходят и социально-правовые проблемы регуляции, в т.ч. оперативно – медицинской помощи по

¹⁴ Женщины и мужчины России. М., Росстат. 2013.

рождаемости (и матерям - мигранткам и женам мигрантов). Об этом еще раз, теперь с большой социально-резонансной силой, заявил о себе факт не фатальной, а по сути, сознательно доведенной до фатального исхода смерти новорожденного в семье таджикских мигрантов в Санкт - Петербурге (ноябрь 2015 г). Ответственность за этот смертельный исход новорожденного лежит на местных правоохранительных и миграционных службах г. Санкт - Петербурга. И этот случай не экстраординарный. Он один из многих, но скрытых, ставший объектом гласности и общественного обсуждения.

Важен еще один гендерный аспект: **гражданство выбывающих из России**. Анализ показывает, что в гендерной структуре выбывающих абсолютное большинство - 72% составляют мужчины (женщин - оставшиеся 28%).

Вопрос: где корень гендерной асимметрии выбытия? Какова мера свободы миграционного перемещения? Преобладают в обеих группах граждане России (51% - это мужчины, 49% - женщины). Но среди них имеют своего рода «правовой поплавок», каковым является российское гражданство - в своем большинстве женщины, на 53% имеющие второе гражданство. Среди выбывших из России мужчин абсолютное большинство - это граждане из стран дальнего зарубежья. Есть о чем задуматься.

Сюжет 5: Изменения семейной структуры миграции: штрих – пунктир к социально- демографической структуре внутренней миграции.

Первое значительное изменение этого важного социального элемента в структуре реальной внутренней миграции произошло в кризисном 2009 г. Тогда, ввиду резкого увеличения уровня безработицы, во всех федеральных округах значительно выросла доля мигрантов, прибывающих отдельно без членов семьи. Например, в Северо-Кавказском и в Приволжском федеральных округах таким мигрантом был каждый второй. Преодоление мирового финансово- экономического кризиса 2008-2009 гг. привело к постепенному возвращению ситуации к докризисной

структуре. По результатам социологического исследования того периода времени, среди мигрантов около половины опрошенных состояли в зарегистрированном браке, 8%- в незарегистрированном. Остальные были холостые, разведенные и вдовы. Это распределение практически совпадает с семейной структурой занятых россиянок¹⁵.

Сюжет 6: От тенденций и фактов к социальному портрету российской миграции. Можно ли нарисовать краткий социальный портрет женщин - мигранток? Если исходить из демографических показателей и социальной структуры мигрирующих (не затрагивая ценностные и мотивационные характеристики измерения), то средне-демографическая мигрантка в России это:

- женщина–россиянка по паспорту, преимущественно из российского региона, ищущая место трудоустройства взамен полностью или долговременно потерянного месту работы в районе своего проживания; имеющая высшее или среднее образование, знающая русский язык, одиночка (вдовы составляют 83%, а разведенные- 58%). Но нередко (52%) - это женщина, имеющая несостоятельного по ряду параметров мужа), готовая на любой вид оплачиваемой работы, в том числе,- социальной. Неконфликтная по поведению и межличностному общению. Скорее – конформистка с зажатым чувством вынужденной социальной ненужности и морально-психологического унижения. Но -адаптивная, вынужденная идти на резкую смену своего прошлого социального и профессионального статуса ради главной мотивации, во многом общей с мужчинами: поиск нового вместо потерянного места работы и оказание помощи семье и близким.

Поэтому пересылают деньги семье на свою «малую родину» все группы мигрантов. Но финансовая составляющая, назову ее «стоимость миграции» – предмет отдельного анализа.

Однако концентрирую внимание на одном важнейшем социальном показателе: **образовательном**. А именно: качестве прибывающих

¹⁵ Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Женщины-мигранты из стран СНГ в России: трудовые права и практики //Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика. М., 2012. С. 74.

мигрантов в гендерном разрезе, ибо показатель качества того социального капитала, который приобретает или теряет российское общество в лице внутренних мигрантов.

Итак, какова образовательная база мигрирующих в Россию? (табл.1) .

Таблица 1 .Гендерная дифференциация прибывших в Россию мигрантов по уровню образования и потокам миграции (2013 г)¹⁶

уровень образования мигрантов	распределение по полу, %	
	женщины	мужчины
Всего прибыло	52	48
в том числе имели образование:		
- высшее профессиональное	57	43
из них		
доктора наук	46	54
кандидата наук	44	56
неполное незаконченное высшее)	56	44
среднее специальное	51	49
начальное профессиональное	43	57
среднее общее (полное)	48	52
основное общее (среднее неполное)	48	52
начальное - и не имеющие образования	59	41

Уровень образования мигранток сильно различается в зависимости от региона их проживания и трудовой занятости. Так, в Москве существенно выше доля женщин- мигранток, имеющих высшее и незаконченное высшее образование (36,4%). Но одновременно именно в столице самый большой образовательный разрыв уровня образования и характера работы мигранток.

Так, 10% женщин, работающих в Москве уборщицами, имеют высшее и незаконченное высшее образование. В Краснодаре (где опрашивались мигрантки, занятые в сельском хозяйстве) в отличие от других регионов

¹⁶ Источник: Женщины и мужчины России. 2013 Росстат, М.2014.

велика доля мигранток с неполным средним образованием (11,6%). В целом уровень образования выезжающих на заработки женщин, как и всех трудовых мигрантов, на протяжении последнего десятилетия остается стабильным.

По данным¹⁷, только 6,9 % мигрантам, ранее работавшим в сфере здравоохранения, удалось в России найти работу по специальности и всего 3,4 % мигрантов, у себя на родине трудившихся в системе образования, смогли устроиться в российские образовательные и воспитательные учреждения. Остальные же 93,1% и 96,6% иностранных мигрантов, ранее занятых в названных сферах, вынужденно меняют сферу деятельности, преимущественно концентрируясь в сфере торговли и бытового обслуживания населения.

Влияет ли уровень образования мигранток на конкуренцию на местных рынках труда и профессий? Если кратко: влияет, но в основном на рынках труда, а не рынка профессий. Так, из числа трудовых мигранток наличие конкуренции с местными жителями признали 18 % респонденток, имеющих разрешение на работу и лишь 10 % работающих по найму без разрешения на работу на территории РФ¹⁸.

Что касается официального трудоустройства, то здесь разрыв еще сильнее. Конкуренцию с местным населением признали 23 % официально трудоустроенных респонденток из числа мигранток и лишь 11 % работающих без официального трудоустройства¹⁹.

По результатам масштабного социологического исследования (З.В. Тюрюкановой и Ж.А. Зайончковской), испытывают конкуренцию с другими трудовыми мигрантами 37% мигрантов; а 28 % конкурируют за свое рабочее место с представителями коренного населения²⁰. Другими словами более четверти опрошенных мигрантов в конечном итоге занимает те рабочие места, на

¹⁷ Мукомель В.И. Мигранты на рынке труда: профили, мобильность, незаконная и неформальная занятость //Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика. Материалы чтений памяти Е.В. Тюрюкановой. М., 2012. С. 126

¹⁸ Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Женщины-мигранты из стран СНГ в России: трудовые права и практики //Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика. М., 2012. С. 74.

¹⁹ Там же.

²⁰ Миграция и демографический кризис в России // Под ред. Ж.А. Зайончковской, Е.В. Тюрюкановой. М., 2010. С. 36.

которые претендовали представители коренного населения Российской Федерации.

Сюжет 7: Возраст и сферы трудоустройства, социальная мифология в миграции. Возраст **выбывших межрегиональных** мигрантов во всех округах отражает постепенное снижение различий среднего возраста мигрантов мужчин и женщин. Правда, эти различия увеличил послекризисный период. Средний возраст мигрантов в субъектах Российской Федерации превышает 30 лет (или колеблется вокруг этого значения). Хотя гендерно различается. Во всех федеральных округах средний возраст мужчин- мигрантов ниже среднего возраста женщин на 1,1 года. Иначе говоря, мужчины- мигранты моложе женщин и мобильнее их. Это во многом объясняет семейное положение. Абсолютное большинство среди мигрантов- мужчин (в отличие от женщин) люди семейные. Более того, в большинстве федеральных округов отмечается тенденция постепенного «старения» (повышение возраста) женщин- мигранток.

Эта тенденция подтверждается и сравнением гендерной структуры внутрирегиональной и международной миграции. Так, во внутрирегиональной миграции женщины составляют от 10,2 % (в Дальневосточном федеральном округе) до 16,7% (в Центральном). Если сравнивать внутренние перемещения с международной миграцией, то удельный вес мигранток- женщин старше трудоспособного возраста для всех направлений значительно превышает величину аналогичных показателей международной миграции. Российская женская миграция старше международной. И это не плохо. Скорее наоборот. Удельный вес мужчин моложе трудоспособного возраста выше, чем аналогичный показатель для женщин во всех федеральных округах.

Каковы основные сферы трудоустройства и трудовой занятости мигрантов? Их четыре. По снижению показателя предпочтительности и насыщения это: сфера услуг (38%); торговля (почти 20%); строительство (15,1%); общепит (около 13%). По утверждению В.И. Мукомеля, в сфере торговли трудится до 42% всех нелегальных мигрантов, в том числе, 23% мигрантов - продавцы, товароведы и 15,3% - неквалифицированные

рабочие. В совокупности только 4,9% мигрантов, трудящихся в России, занимают должности квалифицированных специалистов²¹.

В порядке дополнения добавлю три штрих –пунктира.

1) сформировался естественным путем **теневой** (а по сути- потенциальный) **рынок труда и занятости женщин– мигранток**. Он образовался ввиду возросшей потребности и спроса коренного населения - особенно крупных городов- на оказание социальных услуг (помощь по дому, запрос на гувернанток и нянь, уход за больными, инвалидами и т.д). В этих сферах социальной помощи концентрируется немало женщин-мигранток, особенно внутренних миграционных потоков. Но это рынок не криминальный, а социально- гуманный, гендерно однородный, в равной мере выгодный и потребителям и занятым на нем женщинам- мигранткам.

2) **Кратность выездов** мигрантов с места трудовой занятости в места постоянного проживания на определенный период времени с последующим возвращением к месту трудовой занятости среди женщин много выше, чем среди мужчин. Последние, как правило, отличаются большей устойчивостью трудовой занятости на одном месте, реже возвращаются домой в течение договорного срока (срока найма). Они чаще ограничиваются пересылкой денег домой, а их труд отличается значительно более высоким уровнем эксплуатации, дискриминации, нарушением прав человека.

3) О **миграционной мифологии**, распространяемой в печати для накала миграционной ситуации и поддержания фобий среди населения относительно мигрантов.

Самый распространенный миф: *«Почти треть рождающихся в Москве детей рождается от матерей-мигрантов»²²*.

Реальность, де-факто: по данным Росстата, в Москве в 2011г. родились 125 тыс. детей. А это не 30 %, а всего- 8 %. В 2013 г. от общего числа детей (135 853 чел.), родившихся в Москве, дети матерей-мигранток,

²¹ Мукомель В.И. Мигранты на рынке труда: профили, мобильность, незаконная и неформальная занятость // Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика.. М., 2012. С. 126, 117

²² Как неродные- Версия.Ру, август 2012.

не имеющих гражданства Российской Федерации, составили 10 153 чел. (7,47% от общего числа родившихся)²³.

И, наконец, в Российской Федерации из общего числа родившихся (а это 1 895 822 чел.) дети матерей-мигранток, не имеющих гражданства Российской Федерации, составили 49 876 человек, что означает около 2,63% от общего числа родившихся.

Чтобы было понятнее, уточню: а) «матери, не имеющие гражданство Российской Федерации» - это все женщины, находящиеся на территории России, вне зависимости от статуса мигранта (краткосрочный по визе, краткосрочный без визы, долгосрочный по патенту, имеющий РВП, имеющий вид на жительство). б) Приведенные показатели выведены на основании данных формы №1-РОД, которую заполняют родители/родитель или законный представитель в органах ЗАГС при регистрации родившегося ребенка.

Вместе с тем, объективно оценивая ситуацию, нельзя не признать, что миграция выполняет в современных условиях социальную функцию защиты от депопуляции в связи со стремительным (с 2007г.) сокращением численности населения и положительным естественным приростом населения.

Другой миф касается девиантности среди мигрантов: *«количество преступлений, совершенных как самими мигрантами, так и против них, увеличилось в полтора раза»*.

Реальность де-факто: по оценкам экспертов, «удельный вес преступлений, которые совершают иностранные граждане (по данным МВД России) - 3,4% в общем количестве преступлений».

Мифология в сфере миграции играет роль конфликтогенного фактора, так как агрессивует настроения коренного населения, накаляет фобии и неприязнь к «приезжим», негативно сказывается на социально-психологическом климате вокруг мигрантов. А по сути, переносит

²³ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography
<http://www.bfm.ru/news/232727?doctype=news> Рождаемость в России
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# —
Данные Росстата

негативную фактологию «с больной головы на здоровую», т.е. с собственных внутренних нерешенных проблем в регионе на дискриминируемые диаспоры мигрантов.

Сюжет 8. О социальных последствиях миграции. Если суммарно, в обобщенном виде рассматривать миграцию в единстве ее легальной и нелегальной форм, то можно выделить и негативные, и позитивные социальные последствия миграции (независимо от ее гендерной специфики). Остановлюсь лишь на социально негативных последствиях, которые чаще всего связывают с нелегальной миграцией.

1) Рост неуплаты налогов. Теневая занятость и разрастание «теневого сектора» экономики на базе миграции, по оценкам Директора ФМС, приводят к ежегодным потерям бюджета России, составляющим по некоторым расчетам, 40 млрд.руб. (хотя понятно, что абсолютно точных данных о вывозе мигрантами денежных средств из России нет).

2) Жилищная сегрегация (по теории Рекса и Мура) прежде всего, мигрантов –мужчин. Условия трудоустройства и проживания мигранток - женщин лучше за счет жилищного съема площади и большей экономической и трудовой независимости.

3) Фактически мы имеем сегодня дело с новой формой рабовладельческих отношений на миграционном рынке. Ее базой является социальная дискриминация, правовая бесправность и беспомощность мигрантов в связи с реально развивающимися формами трудовых отношений. Мигранты для работодателей работники «удобные», так как не претендуют на получение ни гарантированного прожиточного минимума, ни зарплаты, ни медицинского обеспечения, ни других социальных преимуществ. После увольнения мигранты (в отличие от коренного населения) не встанут на учет в службах занятости для получения пособия по безработице; не защитят себя в отношениях с работодателями. По сути, они стали новыми рабами рыночной экономики в российском формате.

4) **Эрозия общественной морали.** По сути, сформировался институт фиктивного брака, который подпитывается за счет мигрантов, пытающихся таким способом легализовать свое пребывание в стране.

5) **Этнические диспропорции и конфликты.** Увеличение мигрантов в России за последние 20 лет произошло, прежде всего, за счет стран СНГ и Средней Азии и привело к заметному увеличению этнолингвистической «пестроты». Меняется этнический ландшафт в крупных, «регионообразующих» городах (Москва, Санкт-Петербург). Трудно и нет смысла оспаривать сравнение современной России с «плавильным котлом»- этническим и социокультурным. Но принятие мигрантов как мультикультурного образования проходит тяжело, с трудно скрываемой социально-этнической конфликтностью. Сами по себе мигранты стали сильно действующим конфликтогенным фактором развития российского общества. И это общемировая тенденция. Как показывает современное состояние мирового сообщества, это касается прежде всего, европейского территориального анклава, в котором конфликтогенность миграции достигла экстремального состояния.

По мнению экспертов, в российском обществе пройден общественно допустимый уровень «этнического разнообразия», после которого толерантность населения и власти может уже не срабатывать. Состояние же социума (т.е. самого населения) агрессивруется за счет накала фобий, националистических, истерично-шовинистских интонаций СМИ. Это приведет к возрастанию социальной напряженности в обществе.

6) **Криминализация сферы занятости,** создание подпольных рынков услуг по оформлению поддельной регистрации, виз, приглашений, миграционных карт, разрешений на работу, медицинских книжек и других документов. По данным официальной статистики ФМС, в последние годы количество преступлений, совершенных самими мигрантами и против них, возросло в полтора раза. Все чаще отмечается вовлеченность мигрантов в противоправную деятельность (незаконный оборот оружия, наркотиков, торговлю людьми, терроризм).

7) Усиление угроз социальной и общественной безопасности личности. Ситуация настолько очевидна, что не нуждается, видимо, в дополнительных доказательствах.

8) Закрепление коррупционной составляющей в деятельности государственных органов власти и организациях, обслуживающих мигрантов (полиция, паспортные столы, миграционная служба и т.д.), а на этой почве морально-этическая эрозия государственных служащих этих институтов, снижение доверия государству. В целом ситуацию с адаптацией мигрантов на рынке труда можно характеризовать **как социально дискриминационную и конфликтогенную.**

Вместе с тем, по прогнозам специалистов, России для ее дальнейшего развития понадобится до 2030г. еще 10 млн. мигрантов²⁴.

Итак, **противоречивость и сложность миграционной ситуации требует ответа** на сакраментальный русский вопрос «что делать?» для оптимизации ситуации на миграционном рынке и самой миграционной политики государства? Возможно, следовало бы обсудить практические предложения российского научного экспертного сообщества. В частности, и предложения руководителя рабочей группы «Рынок труда, профессиональное образование, миграционная политика» Я.И. Кузьмина. Он предлагает четыре миграционные модели развития.

Первая базируется на сырьевой модели экономики. Ее сторонники утверждают, что Россия не нуждается в привлечении мигрантов.

Вторая модель базируется на интенсификации привлечения среднеквалифицированных мигрантов для возрождения и развития отечественной обрабатывающей промышленности.

Третья модель основана на усилении процессов модернизации и инноваций, для чего, по мнению сторонников этой модели, необходимо приглашать в Россию иностранных студентов, квалифицированных специалистов вместе с членами их семей, создать максимально эффективную систему образования, адаптированную именно для мигрантов.

²⁴ <http://www.migrant.ru/news.php?id=1002>

И четвертая модель базируется исключительно на увеличении населения страны за счет мигрантов, для чего предлагает способствовать их более полной интеграции в РФ.

Есть о чем думать и что всесторонне обсуждать ученым и властным институтам на уровне общественно- научной экспертизы.

Обобщая гендерный ракурс миграции, можно прийти к ряду кратких выводов:

1) Не только для структуры российского населения в целом, но и для процесса миграции и для формирования внутренних рынков труда и занятости мигрантов характерна гендерная асимметрия в пользу женщин. Что подтверждает вывод ООН о глобальной феминизации миграции. В России среди мигрантов преобладают женщины, имеющие более высокий уровень образования, чем мигранты мужского пола.

2) Гендерная асимметрия в преимущественном образовательном уровне женщин среди мигрантов содержит важный качественный социальный показатель, связанный с образовательной и научной мобильностью. Так, среди ученых- докторов и кандидатов наук (т.е. кадров высшей квалификации), мигрировавших в Россию, мужчины преобладают. А это отдельная когорта мигрантов, отличающихся своими профессиональными притязаниями и социальными возможностями интеграции в российскую научную и образовательную практику.

Однако этой высоко квалифицированной группой трудоустройства с точки зрения социальной применимости и адаптации целенаправленно никто в российских миграционных службах, в службах занятости на местах не занимается.

3) В значительной части эта группа- идентифицирую ее как когорту *повышенного социального качества мигрантов-* остается невостребованной (или мало востребованной) и предоставлена самопоиску и самоидентификации по своей профессиональной применимости. Ее представительницам и представителям, как правило, изначально надо соглашаться на довольно резкое снижение своего социально-профессионального статуса для адаптации в новой социально-

профессиональной среде. Как итог: нерентабельное применение качественной социальной базы данной когорты мигрантов в развитии регионов, крупных и средних городов.

4) Социально-образовательный ресурс «внутренних мигрантов» не соответствует предложениям стихийного запроса местных рынков труда и профессий, а потому в большинстве случаев остается либо не востребованным, либо востребованным по социально заниженным для квалифицированного специалиста-мигранта параметрам спроса на профессии и места трудоустройства. Рентабельной политики трудоустройства на российском рынке труда и профессий качественной социально-профессиональной когорты мигрантов в России не выработано, а фактически ее еще нет.

Представляется, что этот социальный факт полезно учесть в разработке рекомендаций по увеличению преимуществ миграции и уменьшению ее негативного влияния на развитие общества, о чем ставится вопрос в Докладе Генерального секретаря ООН о глобальной миграции.

Думается, российским социальным институтам, связанным с руководством и контролем в области миграции, полезно было бы конструктивно проанализировать предложения, принятые МОМ и Институтом миграционной политики и зафиксированные в Докладе «Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: a Handbook for Policy makers and Practitioners in Home and Host Countries»- («Разработка «дорожной карты» для вовлечения диаспор в процесс развития: пособие для политиков и специалистов, как в своих, так и в принимающих странах»). А на этой основе выработать дополнительные социальные меры не столько **для борьбы с миграцией** (таких мер принято немало), сколько для мероприятий дифференцированного поощрения участия мигрантов в социальной деятельности, способствующей развитию регионов и территорий.

В новых политических условиях политика борьбы с миграцией нуждается в ее социальной переориентации на конструктивистский модуль

интеграции мигрантов в региональное развитие даже в сложнейших условиях репрессивного действия экономических санкций против России. Может быть и на этот вопрос попытаться посмотреть в контексте развития специфической формы «импортозамещения» на рынке трудовых ресурсов и потенциального социального капитала?

О вкладе китайской диаспоры в экономику стран проживания, Китая и России. Выводы для России

Ларин А.Г., ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат философских наук

Афонасьева А.В., старший научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат экономических наук

Баженова Е.С., ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока Российской академии наук, кандидат экономических наук

Роль китайской общины в экономике России хотя и заметна, но невелика и ограничена несколькими узкими, второстепенными по значимости секторами. Поворот России на Восток, переход к новому этапу стратегического партнерства с КНР, подписание крупных пакетов сделок в ходе встреч В.В. Путина и Си Цзиньпина в Москве и Пекине в нынешнем году – все это создает предпосылки для организации более эффективного использования трудового потенциала китайских мигрантов в нашем народном хозяйстве. Здесь нам есть, на что обратить внимание: вклад китайских диаспор в экономическое развитие стран их проживания зачастую намного превосходит их удельный вес в численности населения. Огромная роль принадлежит также зарубежным китайцам в модернизации их этнической родины.

Вклад мировой китайской диаспоры в развитие стран проживания

Китайская диаспора является крупнейшей в мире (по последним оценкам экспертов КНР, около 60 млн. человек), ее представители проживают едва ли не во всех странах мира, она считается «четвертой экономикой мира» после США, КНР и Японии. Суммарный капитал диаспоры еще в начале XXI века оценивался в полтора триллиона долларов. С годами он возрастает. Так, список транснациональных компаний высшего уровня, принадлежащих эмигрантам–этническим китайцам, в 2008 г. составил 111% по сравнению с 2001 г.

Наглядным примером эффективной деятельности китайских общин могут служить страны АСЕАН, где проживает более 70% зарубежных китайцев и где сосредоточен их основной капитал. Например, в Таиланде китайская диаспора составляет всего 3% населения, но ее доля в экономике страны равна 60%; в Индонезии, соответственно, 4% и 70%; на Филиппинах – 3% и 70%.

Деятельность китайского меньшинства охватывает не только сферу обслуживания, но и различные отрасли промышленности, такие как металлургическая, химическая, добывающая, легкая и пищевая, производство электронного и телекоммуникационного оборудования, фармацевтика. А также строительство, агробизнес с высокой добавленной стоимостью. Наряду с мелкими и средними фирмами китайский бизнес представлен крупными финансово-промышленными группами, которые могут быть не только чисто китайскими, но и совместными с представителями местного этнического бизнеса.

Несмотря на сложные исторические условия, дискриминацию, колониальную эксплуатацию китайская диаспора сумела органически вписаться в хозяйственную жизнь стран АСЕАН; китайский капитал, труд, предпринимательский опыт сделали важнейшей составной частью их экономик. Деятельность китайского меньшинства способствовала росту таких показателей, как ВВП, объем экспорта, средние доходы населения. Благодаря своим международным деловым связям китайцы помогли

странам ЮВА интегрироваться в глобальный рынок. Не будучи создателями новых современных технологий, они, тем не менее, стали переносчиками уже обкатанных технологий из развитых государств, а ныне и из КНР, на местную почву.

Развитые страны, прежде всего США, также извлекают немалую пользу из присутствия китайских диаспор. Китайская диаспора в Соединенных Штатах отличается высоким образовательным и материальным уровнем: китайцы являются самыми образованными среди всех этнических меньшинств в США и имеют наивысшие доходы. Они обладают также непропорционально большим количеством дипломов о высшем образовании, ученых степеней и наград за достижения в учебе.

Хотя значительная часть китайской общины занята в мелком и среднем бизнесе в традиционных отраслях экономики, более 50% ее экономически активной части – это квалифицированные профессионалы, работающие в индустрии высоких технологий, в исследовательских центрах, в системе образования, в медицине, банковской сфере, юриспруденции. Многие китайцы трудятся в научных кластерах, прежде всего в Силиконовой долине, где они составляют примерно 10% всех занятых. Они зарекомендовали себя успешными создателями новых компаний (стартапов), особенно в области информационных технологий. Работая в качестве предпринимателей, исследователей, инженерно-технического персонала, менеджеров, они вносят существенный вклад и в разработку, и в производство инновационной продукции.

Трудясь в фирмах, экспортирующих в Китай современные технологии, представители китайской диаспоры способствуют развитию американо-китайского экономического и научно-технического сотрудничества. В ряде случаев для этого создаются компании в США с отделениями в материковом Китае или на Тайване.

Диаспоральная политика китайского правительства

Китайская диаспора исторически тесно связана с родиной, отношения Китая с диаспорой прерывались лишь в период культурной революции в 1966-1976 гг. С началом политики реформ и открытости в 1979 г.

руководство КНР, опираясь на исторические связи диаспоры с этнической родиной, стало рассматривать зарубежных китайцев как важнейший ресурс для осуществления национальных экономических проектов и формирования позитивного международного имиджа государства. С этой целью был создан ряд управленческих структур, составлена долгосрочная концепция и выработана активная, многоаспектная стратегия.

В настоящее время в Китае работает пять организаций, которые проводят исследования и решают вопросы по зарубежным китайцам на законодательном и исполнительном, общественном и политическом уровнях, в центре и на местах. Ключевой из них является Канцелярия по делам зарубежных китайцев при Госсовете КНР. Второй по значимости является Всекитайский союз реэмигрантов (ВСР). При Всекитайском собрании народных представителей (ВСНП) работает Комитет по зарубежным китайцам. Интересы зарубежных китайцев широко представлены в Народном политическом консультативном совете Китая (НПКСК). Политическая партия «Чжигундан» также выражает интересы зарубежных китайцев, принимает их в свои ряды.

Скоординированная деятельность всех организаций позволила выработать комплекс мер в области привлечения капиталов зарубежных китайцев, возвращения в страну квалифицированных специалистов китайского происхождения и продвижения китайских экономических проектов за рубежом.

Краткое содержание мер по привлечению капитала:

- первые специальные экономические зоны (СЭЗ) были созданы в провинциях, относящихся к малой родине большей части китайских эмигрантов, таких как Гуандун, Фуцзянь, Хайнань. Кроме преференций и льгот, которые предоставляли СЭЗ, зарубежные китайские предприниматели имели преимущество в виде сохранившихся родственных и дружественных связей с бизнес- кругами данных провинций.

- были приняты специальные законодательные акты, регулирующие вопросы инвестирования зарубежных китайцев в КНР. Зарубежные китайцы наряду с льготами для иностранных инвесторов получили

дополнительные преимущества, и в первые годы реформ были основными инвесторами в КНР.

- зарубежную китайскую диаспору регулярно информируют о позитивных изменениях в КНР, в том числе организуются экскурсионные бизнес-поездки в Китай для зарубежных китайских предпринимателей.

- льготы и преференции для зарубежных китайцев изменяют в соответствии с текущими задачами экономического развития страны. В 1979-2000 гг. поощрялись любые инвестиции зарубежных китайцев, как следствие, капиталы направлялись в трудоемкое производство экспортной продукции в приморских городах. В начале 00-х гг. XXI в. новая модель экономического развития страны ставила целью развитие сферы услуг, отечественных инноваций, расширение внутреннего рынка, улучшение условий труда и качества жизни населения, как следствие, в 2001-2007 гг. зарубежные китайцы начинают переходить от трудоемкого к капиталоемкому и высокотехнологичному производству. В 2008 г. китайское правительство отменило налоговые льготы на трудоемкое производство для приморских районов (ставка подоходного налога для иностранных и зарубежных китайских предпринимателей выросла с 15% до 25%). Льготы сохранились для высокотехнологичных производств в приморских районах и для всех типов производств в отсталых западных и внутренних районах страны. Часть зарубежных китайских инвесторов переориентировалась на высокотехнологичные отрасли промышленности, остальные перенесли производства в слаборазвитые западные и внутренние районы Китая.

Краткое содержание мер по привлечению кадров (с конца 1990-х гг. по настоящее время):

- регулярно проводятся научные программы и выделяются гранты для зарубежных китайских ученых на научные исследования в КНР. Например, программы «100 талантов», «1000 талантов».

- были созданы особые бизнес-инкубаторы для китайских инноваторов с заграничным образованием и опытом работы. Таких бизнес-инкубаторов в КНР около 200 единиц. Они имеют разную ведомственную

принадлежность (правительства всех уровней, вузы, СЭЗ, частные предприятия, а также смешанная принадлежность). Условия для развития бизнеса в них намного лучше, чем в обычных бизнес-инкубаторах.

- ежегодно за рубежом и в КНР проводятся ярмарки вакансий для зарубежных китайских специалистов и выпускников вузов. В числе работодателей на ярмарках вакансий присутствуют представители правительственных структур, государственных корпораций, НИИ, крупных, средних и малых предприятий Китая. К поиску квалифицированных китайских специалистов за рубежом подключены ведущие китайские рекрутинговые компании.

За рубежом кроме китайских посольств и консульств, интересы китайского бизнеса лоббируют Союзы китайских предпринимателей, работающие за границей при поддержке посольств КНР (в России такая организация работает с 2006 г.) и китайско-иностранные торговые палаты. Китайских ученых-исследователей отправляют в научные экспедиции для сбора данных и анализа текущего положения китайских сообществ в принимающих странах. Канцелярия по делам зарубежных китайцев при Госсовете КНР организует специальные программы для детей китайских эмигрантов, включающие поездки в Китай, знакомство с китайским языком и культурой. Информация о выдающихся зарубежных китайцах публикуется в местных китайских газетах и журналах, биография особо успешных эмигрантов размещается в музеях по истории зарубежных китайцев, которые созданы в Пекине и практически в каждом приморском городе Китая.

Многогранная политика китайского руководства в отношении китайской диаспоры способствовала росту зарубежных китайских инвестиций в КНР, доля которых превысила 60% от общего объема накопленных прямых иностранных инвестиций за годы реформ. Была подготовлена почва для реализации внешнеэкономической стратегии Китая «выход за рубеж». Зарубежные китайские предприниматели с 2000 г. оказывают всестороннюю поддержку национальным китайским компаниям на международных рынках. Вернувшиеся в КНР китайские

квалифицированные специалисты и выпускники/стажеры зарубежных вузов фактически способствуют выходу страны на новый качественный уровень развития.

Подключение китайских эмигрантов к экономическому развитию КНР имеет и побочные эффекты: размывание китайской культуры и неприятие ими коммунистической идеологии, однако налицо и сильный встречный процесс: воспитание в диаспоре патриотических/ националистических чувств. В целом же выгода от участия в государственных программах и проектах перевешивает его негативные последствия.

Китайские мигранты в России

К сожалению, изучение проблем китайских мигрантов в нашей стране чрезвычайно затруднено скудостью, а последние годы – почти полным отсутствием информации по теме. Тем не менее, тщательное изучение открытых материалов все же позволяет получить общее представление о важнейших качествах китайской общины.

Согласно подсчетам Всероссийской переписи населения 2010 г., в России в то время находилось 28 943 китайца. Реальное их число здесь сильно занижено: в том же году в ФМС для получения права на работу зарегистрировалось 186,5 тыс. граждан КНР, общее же их количество, по экспертным оценкам, составляет 200-500 тыс. Тем не менее, данные переписи дают приблизительное представление о распределении китайских мигрантов по регионам РФ: в ДФО их оказалось 31%, а в СФО – 30,4%. Разные специалисты определяют количество китайских мигрантов на Дальнем Востоке величинами от 80 до 200 тыс. человек.

С момента возникновения в конце 1980-х гг. потока мигрантов из КНР его объем постепенно увеличивался, однако после финансово-экономического кризиса 2008 г. он постепенно стал сокращаться. Эта динамика четко видна на показателях миграционного прироста, исчисляемого как разница между количеством ежегодных поездок граждан КНР в РФ и обратно. Если за 2000–2012 гг. суммарный миграционный прирост составил 172,9 тыс. человек, то за 2009–2014 гг. прирост оказался отрицательным: –16,8 тыс. человек. Помимо кризиса, определенную роль

здесь сыграли объявленный в 2007 г. запрет для иностранцев на розничную торговлю на рынках, ужесточение таможенных правил и сокращение квот на использование иностранной рабочей силы.

Мигранты из КНР находятся в России почти исключительно на временной основе; за 2000-2013 гг. число въездов по категории ПМЖ, (не считая выездов) составило всего 14,13 тыс. человек, за 2014 г. – 4 человека.

По сферам занятости китайцы распределялись следующим образом: большинство китайцев – (33,4% в 2009 г.) работало в торговле (включая небольшое число занятых бытовым ремонтом), за нею почти без отрыва следовало строительство (31,5%), затем с большим отрывом сельское хозяйство (17,7%) и обрабатывающие производства (6,5%).

Товары, поставляемые китайскими коммерсантами, относительно недорогие, и сегодня пользуются массовым спросом населения, будь то традиционный ширпотреб, современная бытовая промышленная продукция или продовольственные товары. Последние годы китайская торговля в России приняла более цивилизованные формы, продавцы-индивидуалы в большинстве своем превратились в служащих коммерческих компаний.

Вторая крупная категория китайских трудовых мигрантов в России – это строители, выступающие и в качестве подрядчиков, и застройщиков, и просто наемных рабочих. Значительную часть их составляют рабочие, приезжающие в организованном порядке по контрактам на срок до трех лет.

Особенно важную роль труд китайских мигрантов играет в экономике Дальнего Востока и Сибири, способствуя решению важнейших хозяйственных проблем. Он позволяет выровнять дисбаланс на рынке труда, восполняет нехватку рабочей силы в непрестижных или низкооплачиваемых отраслях, дает возможность снизить издержки производства, получить дополнительную продукцию, увеличить прибыль. На счету китайских строителей – жилые кварталы в Благовещенске,

Иркутске, Хабаровске. Весомое присутствие китайских строителей заставляет их российских коллег снижать монопольные цены.

Около двух тысяч китайских рабочих участвовали в прокладке нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан на его якутском участке. Они трудились также на сооружении объектов саммита АТЭС во Владивостоке. Это позволило обеим сторонам накопить опыт использования китайской рабочей силы на крупных стройках.

Дальний Восток и Восточная Сибирь являются основным ареалом применения труда китайских сельскохозяйственных рабочих. Они заняты преимущественно выращиванием овощей, но также и полеводством (особенно сои, часть которой идет на экспорт в КНР), животноводством, переработкой сельскохозяйственной продукции, сбором даров природы.

Последние годы структура занятости китайских мигрантов стала меняться: удельный вес торговли в ней сокращается (в 2006 г. она составляла 59% – ср. с приведенными выше цифрами за 2009 г.), доли же строительства, сельского хозяйства, обрабатывающей промышленности, наоборот, увеличиваются. Это связано, прежде всего, с переменами в миграционной политике российского правительства, с 2007 г. взявшего курс на вытеснение иностранных коммерсантов из розничной рыночной торговли. Будучи поначалу малоэффективной, такая политика с течением времени оказала заметное влияние на отраслевое распределение иностранного труда. В этих условиях китайская сторона, стремясь не допустить свертывания товарного потока в Россию, перестраивает характер торговли, развивая ее оптовые формы и иницируя создание крупных торгово-деловых комплексов, таких как бизнес-центр «Гринвуд» под Москвой.

Таким образом, китайская община в России занята в массе своей низкоквалифицированным трудом. Именно на такие кадры предъявляет в настоящее время спрос российская экономика. Высокообразованные китайские специалисты в России не востребованы, а, с другой стороны, у нас отсутствуют достаточно привлекательные для них условия

Можно ли изменить в лучшую сторону профессиональный состав и характер производственной деятельности китайской общины, так чтобы получить от нее большую отдачу для нашей экономики, хоть немного приблизившись в этом отношении к рассмотренным выше примерам? Этому препятствуют, во-первых, плохой инвестиционный климат (вкуче с нежеланием китайской стороны вкладываться в глубокую обработку природных ресурсов – леса, полезных ископаемых – которые ей выгоднее получать в сыром виде). Во-вторых, широко распространенное в нашем обществе, в том числе во властных структурах, недоверчивое отношение к мигрантам, включая и опасения китайской «демографической (точнее: эконом-географической) экспансии».

Опасения эти дополнительно подогреваются демонстрируемой китайскими мигрантами высокой конкурентоспособностью, их умением завоевывать монопольное положение в тех или иных хозяйственных нишах, вытесняя оттуда хозяев. Ситуация на дальневосточных овощных рынках, где российские производители не в состоянии конкурировать с дешевой китайской продукцией, подтверждают справедливость беспокойства на этот счет. Тем не менее, тревоги относительно «китайской демографической экспансии» – нельзя не признать сильно преувеличенными.

Вообще говоря, образ Китая в российском массовом сознании выглядит противоречивым. Ежегодные социологические исследования, проводимые авторитетным агентством Рев, неизменно показывают позитивное (*favorable*) отношение россиян к Китаю. В 2015 г., по данным Рев, в пользу Китая высказалось 79% респондентов-россиян, а против – всего 13%. Однако благоприятное отношение не означает угасания алармизма, проявляющего себя при любой возможности. Создание на Дальнем Востоке территорий опережающего развития (ТОР) с особо благоприятными условиями для притока иностранных капиталов сопровождается в Интернете многочисленными обвинениями властей в «продаже России Китаю». Между тем, вся полнота власти в ТОРах остается в руках органов управления РФ.

Недавние изменения в демографической политике правительства КНР, разрешившего в каждой семье иметь двух детей, также породили в России волну тревоги, в то время как эмиграционное давление во-вне зависит от комплекса причин (занятость, безработица, степень урбанизации, образовательный уровень населения и т.д.), значимость каждой из которых зависит от конкретных условий. В данном случае невозможно проследить даже слабую связь между прогнозируемой численностью будущего поколения и числом потенциальных эмигрантов. Заметим, что величина безработицы в КНР последние годы остается стабильной, несмотря на продолжающийся рост численности населения (см. таблицы 2 и 3 в Приложении). Заметим также, что на данный момент всего 10% супружеских пар в Китае выражают желание иметь двух детей.

Организуя ТОРы, правительство делает важнейшие шаги к улучшению инвестиционного климата в стране; безусловно, оно осознает жизненную важность привлечения иностранного капитала и последовательно работает над решением этой фундаментальной проблемы. По-иному обстоит дело с антикитайскими настроениями в общественном мнении, включая и взгляды чиновников различных рангов: если оно и меняется в лучшую сторону, то чрезвычайно медленно. Как отмечают некоторые эксперты, российские чиновники и сегодня «не умеют» работать с китайскими партнерами, что, как можно предположить, объясняется отсутствием у них личной заинтересованности в такой работе. Создается впечатление, что значительная часть чиновничества сохраняет приверженность европоцентристским догмам и не осознает, как много может дать России разумно организованное экономическое сотрудничество наших двух стран.

Преодоление недоброжелательного, пренебрежительного отношения к Китаю является важнейшим условием преобразования китайской общины в цивилизованное сообщество с высоким качеством человеческого капитала и высокой производительностью труда. С этой целью нам представляется полезным постепенно перестраивать работу в области миграции на следующих принципах:

– четкий приоритет трудоустройства местной рабочей силы перед приглашением мигрантов, с тем чтобы исключить недовольство и спекуляции на этот счет;

– жесткий контроль за работой мигрантов, чтобы не допускать с их стороны безответственного отношения к природе (применения ядохимикатов при выращивании сельскохозяйственной продукции, браконьерской вырубке леса) и, опять-таки, устранить поводы для проявления синофобии;

– открытость для общественности всей работы местных властей с мигрантами, прозрачное использование доходов от труда мигрантов на местные нужды в интересах развития социальной сферы и производства;

– интенсивная пропагандистско-воспитательная работа с населением, обсуждения общественностью итогов деятельности властей и самих мигрантов; необходимо разъяснять, что при умелом подходе Китай является для России незаменимым партнером, что «китайская демографическая экспансия» не имеет места и не просматривается в обозримом будущем в силу известных фундаментальных экономических и политических факторов;

– воспитательная работа с китайскими мигрантами, разъяснение им правил поведения на территории РФ. Соблюдение этих правил, повышение общего культурного уровня мигрантов снимет ряд острых проблем в их взаимоотношениях с местным населением;

– в экспериментальном порядке была бы полезна такая организация труда, при которой россияне и китайские мигранты трудились бы бок о бок, что наилучшим образом способствует гармонизации межнациональных отношений.

Помимо этого, можно было бы рекомендовать руководителям российских структур, ответственным за работу с соотечественниками за рубежом, внимательно ознакомиться с соответствующим китайским опытом с целью выявления полезных для нас форм и методов деятельности.

Прежде всего, заслуживает внимания такая мера, как всестороннее масштабное исследование современного состояния зарубежной российской диаспоры, в том числе по персоналиям. Инструментом для сбора и анализа данных по российской диаспоре могут стать регулярные научные экспедиции в страны, где проживают российские эмигранты. Результатом таких экспедиций должно стать формирование и постоянное обновление многоаспектной (экономика, культура, наука, политика) базы данных по зарубежной российской диаспоре, включающей эмигрантов и потомков эмигрантов всех эмиграционных волн.

Важной является постоянная интенсивная информационная работа с эмигрантами и их потомками, в целях сохранения или восстановления связей между ними и исторической родиной.

Формирование базы данных по российской диаспоре и информационная работа с ней должны проходить под руководством специально созданного для этих целей государственного органа. В Китае таким органом является Канцелярия по делам зарубежных китайцев при Госсовете.

Актуальным для России представляется китайский опыт возвращения квалифицированных специалистов и ученых, в частности возможна разработка для зарубежных российских ученых специальных программ и выделение грантов на проведение исследований в России. Весьма интересным является опыт Китая по созданию особых бизнес-инкубаторов для соотечественников, получивших образование за рубежом.

Заимствование Россией китайского опыта привлечения в страну капиталов эмигрантов сталкивается с рядом проблем. Отношение к организации бизнеса на родине и качественное состояние зарубежного китайского и зарубежного российского бизнес-сообществ абсолютно разные. Владельцы крупного зарубежного китайского капитала имеют реальный бизнес в странах пребывания. Владельцы крупного зарубежного российского капитала, как правило, реального бизнеса за рубежом не имеют.

Однако вполне вероятно, что в ходе поисковых исследований ученым удастся найти за рубежом потомков крупных русских предпринимателей, покинувших Россию до революции 1917 г., которые унаследовали капиталы и продолжают вести бизнес за рубежом. Кроме того, за рубежом работает немало российских малых и средних компаний, как правило, в области экспортно-импортной торговли и консалтинга. Владельцы этих компаний нуждаются во всесторонней поддержке со стороны России, и являются стратегически важным ресурсом для нашей страны.

ПРИЛОЖЕНИЕ



Таблица 1. Распределение китайцев – иностранных граждан по целям поездок в Россию, 2000 – 2014гг. (тыс. человек)

годы	показатели	служебная	туризм	частная	ПМЖ*	транзит	Обслужив. персонал	всего
2009	Прибытие	195,2	115,9	309,7	0,3	4,2	93,3	718,6
	Выбытие	203,9	114,4	319,7	...	9,8	87,7	735,7
	Миграционный прирост	-8,7	1,5	-10,0	...	-5,6	5,6	-17,1
2010	Прибытие	203,4	158,1	257,7	1,1	1,3	126,2	747,6
	Выбытие	204,1	152,7	250,5	...	13,3	126,9	747,5
	Миграционный прирост	-0,7	5,4	7,2	...	-10,0	-0,7	-0,1
2011	Прибытие	280,5	234,1	198,8	1,8	1,2	129,3	845,6
	Выбытие	268,2	227,4	211,5	...	10,5	129,5	847,0
	Миграционный прирост	12,3	6,7	-12,7	...	-9,3	-0,2	-1,4
2012	Прибытие	295,9	343,4	203,0	1,6	1,3	133,8	979,0

	Выбытие	293,0	320,1	218,8	...	12,9	132,7	978,1
	Миграционный прирост	2,9	23,3	-4,2	...	-11,6	1,1	0,9
2013	Прибытие	295,2	372,3	268,1	7,3	0,02	129,6	1071,6
	Выбытие	297,7	364,5	270,4	...	13,0	128,7	1074,3
	Миграционный прирост	-2,5	7,8	-2,3	...	-13,0	0,9	-2,7
2014	Прибытие	303,4	409,8	259,7	0,004	9,0	143,3	1125,1
	Выбытие	301,2	395,4	274,9	...	11,8	143,6	1126,9
	Миграционный прирост	2,2	14,4	-15,2	...	-2,8	-0,3	-1,8

Примечание. *ПМЖ – постоянное место жительства.

Источник: «Численность и миграция населения РФ». Бюллетени Федеральной службы государственной статистики.

Таблица 2. Динамика городской безработицы в граничащих с Россией районах КНР (тыс. чел., в % от числа занятых на конец года)

	2005		2009		2012		2014	
	млн.чел	%	млн.чел	%	млн.чел	%	млн.чел	%
В целом КНР	8,390	4,2	9,210	4,3	9,170	4,1		
Хэйлунцзян	0,313	4,4	0,314	4,3	0,413	4,2	0,399	4,5
Цзилинь	0,276	4,2	0,234	4,0	0,223	3,7	0,232	3,4
Ляонин	0,604	5,6	0,389	3,9	0,381	3,6	0,400	3,4
Автономный район Внутренняя Монголия	0,177	4,3	0,201	4,0	0,231	3,7	0,112	3,2
Синьцзян-Уйгурский автономный район	0,111	3,9	0,119	3,8	0,118	3,4	0,248	3,6

Источник: «Чжунго тунци няньцзянь – 2015». Пекин, 2015.

Таблица 3. Безработица в КНР*

Годы	Безработица (млн.чел.)	Безработица (%)
2005	8,390	4,2
2009	9,210	4,3
2012	9,170	4,1
2013	9,260	4,05
2014	9,520	4,09

- «Чжунго тунци чжайяо – 2015». Пекин. 2015. С.41.

Трансформация национальной идентичности трудовых мигрантов в соответствии с условиями страны пребывания

*Ельникова С.И., и.о. руководителя
Центра языкового тестирования и
содействия миграционной политике
Государственного института
русского языка им. А.С. Пушкина,
кандидат педагогических наук*

Начиная с 2010 года в Российской Федерации в сфере трудовой миграции проделана огромная работа и принят ряд законодательных новелл, которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в страну в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов теперь предусмотрен единый документ – патент, поэтому в значительной степени с нормативно-правовой точки зрения многие задачи уже решены. В связи с этим на первый план выходит задача адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом. Первым шагом на этом пути стало обязательное документальное подтверждение знаний русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент, за исключением высококвалифицированных специалистов. Но введение экзамена не решает проблем, возникающих как в среде самих мигрантов, так и между мигрантами и принимающим сообществом. Это обуславливает необходимость серьезного анализа основных трудностей, с которыми сталкиваются приезжающие на заработки в Российскую Федерацию иностранцы при адаптации к российской действительности. Серьезный материал для анализа существующей ситуации дает исследование, проведенное фондом «Наследие Евразии» в рамках проекта «Трансформация идентичности трудовых мигрантов как одна из

составляющих становления гражданского общества в России»²⁵. Обращение к нему дает нам следующую картину.

Среди основных проблем сами мигранты называют дискриминацию при устройстве на работу и решении жилищных вопросов, слабую степень признания местным сообществом, низкий уровень владения русским языком.

При более подробном анализе каждой из названных причин по результатам проведения исследования были выявлены факторы, которые необходимо учитывать при разработке программ адаптации и интеграции. На вопрос о причинах, побудивших их искать работу в чужой стране, 90% опрошенных говорят об отсутствии рабочих мест в стране исхода, 79 % отмечают необходимость зарабатывать для того, чтобы кормить семью, желание заработать на дом/свадьбу присутствует примерно у 25 % опрошенных, лишь 13% ставили перед собой задачу переехать на постоянное жительство в Российскую Федерацию и всего 1% в качестве основной причины называет желание дать образование детям. При этом чуть более одной трети приехало в Россию впервые, остальные раз или более уже были нашей стране, а, значит, они испытывают при адаптации к местной среде и условиям проживания меньшие трудности. Необходимо отметить также, что сами приезжие готовы предпринимать серьезные шаги для того, чтобы закрепиться в России: практически каждый третий мигрант менял профессию раз или два, около 25% меняли свою профессию три и более раз. Это подтверждает готовность мигрантов гибко и быстро реагировать на изменяющиеся условия рынка труда.

Слабая степень признания местным сообществом проявляется и в том, к кому в сложной жизненной ситуации обращаются мигранты: 52% опрошенных просят о помощи друзей или знакомых, 18% приходят в официальные организации страны исхода (посольство, например), 17% принимают помощь от *уважаемых* в среде мигрантов людей, такое же

²⁵ Выхованец О.Д., Прохорова А.В., Савинкова Ю.К., Старчак М.В., Яценко Е.Б. Трансформация идентичности трудовых мигрантов как одна из составляющих становления гражданского общества в России. / М.: Фонд «Наследие Евразии», 2014

количество (17%) решает свои проблемы самостоятельно. Внимание привлекает тот факт, что в специализированные НПО, в том числе и правозащитные организации, обращается всего 1% опрошенных. Внимания и осознания требует осмысление причин столь низкого показателя: зависит ли это от недостаточной информированности мигрантов о существовании таких организаций, или же обусловлено недоверием со стороны мигрантов к данным организациям. В такой ситуации стоит задуматься об эффективности деятельности НПО и их реальном взаимодействии с приезжающими в Российскую Федерацию иностранцами.

Особое место в ряду факторов, влияющих на трансформацию национальной идентичности мигрантов и создающих либо устраняющих сложности на пути адаптации мигрантов в принимающее сообщество, занимает уровень владения русским языком.

В этом плане показательна самооценка опрошенных, среди которых в возрасте до 24 лет 17% считают, что они владеют языком в полной мере, 57 % - отчасти, 26 % - не владеют. Возрастная категория «25-34 года» дала следующие показатели: в полной мере – 26%, отчасти – 71 %, не владеет - 3%. Категория «35-44», соответственно, 44%, 55% и 2%, категория «45лет-54 года» – 56%, 42 % и 2%.

В категории «55 лет и выше» 100% заявили, что владеют русским языком лишь отчасти.

Основной причиной нехватки знания русского языка многие считают отсутствие русскоязычной среды, нехватку преподавателей в школе, невозможность говорить по-русски с членами семьи. Многие, осознавая необходимость изучения языка, тем не менее проявляют в этой ситуации значительный инфантилизм: 43 % опрошенных считают, что Россия должна позаботиться о знании русского языка мигрантами, оплатив обучение в Российской Федерации из бюджета страны, 25 % готовы изучать русский язык в стране исхода, при условии оплаты их обучения из средств, выделяемых из бюджета Российской Федерации как страны-донора в рамках программы содействия международному развитию, 13%

возлагают эту обязанность на правительства родной страны, 8% - на российский бизнес. И всего лишь 7% опрошенных готовы изучать русский язык на собственные средства в России и 5% - в стране исхода.

Таковы основные сложности, с которыми сталкиваются трудовые мигранты и которые оказывают влияние на их адаптацию и интеграцию в российское общество. В центре внимания так или иначе оказывается русский язык и уровень владения мигрантами русским языком. Повышение уровня владения русским языком автоматически повышает способность мигранта легче и быстрее вписаться в окружающее его общество, снижает уровень дискриминации при поиске работы и жилья, сопровождается определенными изменениями менталитета в понимании и принятии культуры и традиций принимающего общества. А значит среди адаптационных и интеграционных мероприятий необходимо на первый план выдвигать обучение русскому языку в качестве действенного инструмента трансформации идентичности трудовых мигрантов.

Миграция и роль религиозных организаций в процессе адаптации мигрантов

*Кочетков А.П., вице-президент
Российской ассоциации
политической науки, доктор
философских наук*

Ситуация в мире

Массовая миграция началась в 20-м веке как исключительно экономический процесс. Растущая экономика развитых стран требовала дешевой рабочей силы. Но за последние тридцать лет миграция превратилась из важного экономического процесса в острейшую социальную проблему. Как и почему это произошло? Мигранты продолжают выполнять свою экономическую функцию – дешевой рабочей силы. Но вливаясь в экономику стран пребывания, они не вписываются в культурную структуру этих стран – не адаптируются. В результате в европейских (и не только европейских) странах возникают островки стран третьего мира. Эти чужеродные образования вызывают постоянные трения с местным населением. И это естественно.

Дело не в том, что какая - то из сторон нарушает правила поведения и моральные нормы, а в том, что эти правила и нормы у сторон разные. В конечном счете, это приводит к тому, что одна из сторон не воспринимает другую как носителя морали и, следовательно, не распространяет на нее действие морали. Наиболее ярким примером этого может служить поведение части кавказской молодежи в российских городах: они ведут себя так, как они никогда не повели бы себя дома. И дело не в том, что они пренебрегают своими моральными нормами, а в том, что они не распространяют мораль на нас с вами. В принципе такой подход, при котором существует только моя мораль, а все остальное является аморальным, существует только моя культура, а все остальное не культура, не является уникальным. Первобытный человек считал людьми только представителей своего племени, а всем остальным представителям своего вида отказывал в этом качестве. Да и цивилизация знает немало примеров искренней веры людей, что приемлема только их модель поведения и их мораль. В результате соседство культур становится основой для постоянных конфликтов. Процесс этот объективен, а значит, его нельзя отменить или запретить, его будет воспроизводить сама жизнь.

Но он должен смягчаться, а потом и заменяться другим процессом – процессом взаимопроникновения культур. Процесс этот также объективен, как и первый. Смешению народов есть масса примеров: Киевская Русь сложилась из многих племен – полян, древлян, кривичей и так далее. Нет даже полной уверенности, что все они были славянами, но история соединила их в единую нацию.

На надежде на эту культурную конверсию строится теория мультикультурализма. Но сегодня уже практически признано, что этот подход не сработал. Процесс взаимопроникновения либо идет в малых масштабах, либо не идет вообще. Но как это возможно? Ведь процесс объективный, многократно описанный в истории. Конечно, можно сказать, что дело здесь во времени. Масштабная миграция длится менее века, а с точки зрения истории прошло слишком мало времени. Это конечно так, но, к сожалению, не объясняет всего. Во-первых, историческое время за

последние сто лет существенно спрессовалось. В современном информационном обществе для проникновения информации, а значит и культуры, необходимо куда меньшие усилия и время. Во-вторых, и это, вероятно, самое главное, взаимопроникновение не просто идет медленно, оно наталкивается на массовое сопротивление, и, в первую очередь, со стороны мигрантов. Поэтому процесс взаимопроникновения не затрагивает ценностных основ, а идет на глубокой бытовой периферии. В результате процесс этот так и не становится доминирующим.

Но почему это происходит? И почему главным тормозом здесь становятся мигранты? Гипотезу, что они «недолюди» и «исчадья ада» мы рассматривать не будем. Это люди столь же нормальные, как и коренное население, но не желающие сливаться с последним. Хотя наоборот, казалось бы, именно мигранты должны быть заинтересованы в адаптации. Адаптация это путь к преуспеванию. Вряд ли можно предположить, что мигранты не стремятся к успеху. Между тем они не адаптируются. Почему?

Не потому, что им для этого не хватает возможности. Как минимум в Европе мигрантам предоставляются все возможности для адаптации. Но если объективная возможность есть, значит, не срабатывает субъективный фактор. Проще говоря, нет желания. Но почему, если адаптация - это путь к социальным преимуществам?

Во-первых, адаптация - путь к социальным преимуществам. А так ли это? Когда мы берем США девятнадцатого века это действительно так. США страна мигрантов, но корневой культурой там была англосаксонская, государственным языком - английский. Человек, не владеющий английским языком, не способный продемонстрировать свою причастность к англосаксонской культуре, не мог не только войти в элиту, но даже претендовать на хорошую работу.

В двадцатом веке в развитых странах ситуация принципиально изменилась. Любой легальный мигрант оказывается вписан в социальную систему. Общество возлагает на себя заботы о его трудоустройстве, социальном обеспечении, медицинском обслуживании и т.д. В этих условиях для занятия места в обществе адаптация не нужна, она даже

излишня. Современное общество очень любит защищать слабых. А неадаптированный мигрант автоматически попадает в разряд слабых и может претендовать на помощь общества, которая значительно превосходит уровень жизни той страны, из которой мигрант приехал.

Таким образом, современная социальная система, мягко говоря, не способствует возникновению социально-экономической мотивации к адаптации у большинства мигрантов. Правда, если мигрант стремится попасть в элиту, то это конечно сильная мотивация к адаптации. Но шанс мигранта попасть в элиту в любом общества очень невелик. Другое дело, если он является представителем элиты, перебравшимся на Запад, например из Саудовской Аравии. Но в этом случае ему так же не нужна адаптация (его экономическое могущество откроет ему все двери). Человеку не свойственно ставить перед собой задачи, которые невозможно выполнить, поэтому мигрант, стремящийся в элиту страны пребывания, явление экзотическое. Кроме того, у честолюбивого мигранта есть возможность продвинуться в социальных структурах самих мигрантов: землячествах и тому подобных организациях. Так что можно утверждать, что современная социально-экономическая система Запада почти полностью исключает карьерно-экономическую мотивацию к адаптации.

Второй традиционный мотивационный инструмент - это социальная коммуникация. Проще говоря, человек, попадающий в чужую языковую и культурную среду, для того чтобы существовать, вынужден адаптироваться к этой среде. Но в том-то и дело, что мигрант в Европе сегодня не попадает в чужую культурную и языковую среду. Наоборот, они существуют в своей собственной среде. В этой среде они могут полноценно существовать, практически не выходя во внешний мир. Более того, от внешнего мира, в котором господствуют иные ценности, они ждут агрессии и в этот мир готовы приходить с агрессией, ведь нормы поведения и культурные регуляторы на этот внешний мир не распространяются. Вместо адаптации идет процесс культурного обособления.

Можно возразить, что данные выводы не подтверждаются исторически. После русской революции в Европе оказались сотни тысяч русских; конечно, существовала обособленность русской эмиграции, но существовало и стремление к адаптации. Да это верно, но нужно помнить, что у русских и европейцев не было ценностных различий, они жили в едином культурном поле и воспринимали друг друга в большинстве своем на равных. Поэтому в массовом масштабе мигранты стремились к адаптации, а местное население воспринимало это стремление как должное. Этот пример позволяет сделать лишь одно уточнение: наличие собственной социальной структуры мигрантов дает возможность отказаться от адаптации, а ценностные различия приводят к стремлению к обособленности. Так что вывод остается таким же: в современной ситуации необходимость социальной коммуникации не мотивирует адаптацию, а скорее наоборот мотивирует социальную обособленность и даже социальную агрессию.

Следовательно, обе основные мотивации к адаптации не работают. Если ситуация не изменится, то развитые страны превратятся в сумму враждующих анклавов, что в конечном счете приведет к перманентному конфликту. Что же делать в этой ситуации?

Самое простое решение - изменить ситуацию так, чтобы классические мотивации заработали. Появление социально-экономической мотивации могло бы помочь созданию массовых социальных лифтов для мигрантов, единственным условием использования которых будет принятие ценностных основ и культуры страны пребывания.

Но на этом пути есть целый ряд трудностей. Во-первых, очень сложно измерить реальное принятие ценностных основ и культуры, а без этого механизм может и не сработать. Во-вторых, существует закон сохранения. Чтобы предоставить места, занимаемые с помощью социального лифта мигрантами, их нужно у кого-то отнять, а это вызовет недовольство коренного населения. Лекарство может стать опаснее болезни. И, в-третьих, даже если предположить что этот лифт будет запущен, то он

будет работать не для всех. Для тех, кто не попадет в лифт, ничего не изменится, и они будут продолжать продуцировать проблемы. И что может быть еще важнее, те, кто попадет в элиту, не адаптируются автоматически, в одно мгновение. Они принесут свои ценности и стиль жизни в элиту, поэтому есть опасность вместо решения проблемы просто перенести ее внутрь элиты, что сделает ситуацию гораздо опасней.

Запуск второго механизма еще труднее. Можно конечно расселить мигрантов тонким слоем по странам пребывания. Но, во-первых, при современном уровне транспорта и связи, это не будет существенным препятствием для коммуникации в собственной среде. Во-вторых, ценностные различия таким образом преодолеть нельзя, а пока они сохраняются, сохраняется и нежелание взаимодействовать с «чужими». При наличии ценностных различий это приведет к адаптации меньшинства, большинство же будет существовать в своей собственной культурной среде.

В истории был пример такого расселения. Римская империя так поступала, только не с мигрантами, а с народами, восставшими против нее. Расселенные народы теряли свою идентичность и растворялись на просторах империи. Это срабатывало многократно. Но однажды не получилось – с евреями. Их расселили, а они не ассимилировали. Причина проста. У евреев была мощная религиозно ценностная основа – иудаизм. В результате они не только сохранили на протяжении тысячелетий свою самобытность и закрытость, но и связь между своими общинами. Так что дело не в расстоянии, а в ценностях.

Но что же тогда делать? Устранить причину несрабатывания мотивационных механизмов – различие ценностей? Но изменить ценности очень трудно, если вообще возможно. И уж в любом случае на это нужно много времени. Да и изменение ценностей лишь снимает препятствие к адаптации, но не мотивирует к ней.

Поэтому ответ один: *необходимы иные инструменты, которые решали бы ценностную проблему и мотивировали бы к адаптации.* И такие механизмы уже существуют, но не используются как мотивационные

инструменты. Без решения конфликта ценностей никакая адаптация не возможна. Но может быть нужно изменить не ценности, а отношение к ним. Ведь, в конечном счете, ценности ислама и христианства имеют много общего, и на это есть указания в священных книгах обеих религий. Но при этом существует восприятие этих ценностей как различных, и как следствие этого, отказ воспринимать «другие» ценности как ценности, а их носителей как равноправных партнеров и вообще людей, на которых распространяются мораль и правила поведения. Если показать единство ценностей и их универсальность, проблему, хотя и не сразу, можно было бы снять. Вопрос в одном: как это сделать? Просто заявить об этом – эффект будет нулевой. Даже если найти доказательства, логические и текстуальные (тексты священных книг), это само по себе не работает. Если некие положения действительно являются ценностями, то есть основой мировоззрения, ни логика, ни факты не заставят изменить отношение человека к ним, особенно это касается религиозных ценностей. А большинство мигрантов - это верующие люди, и их ценности - это религиозные ценности.

Но есть сила, которая способна, пусть медленно, шаг за шагом, не кардинально, а лишь в каких-то аспектах, менять отношение верующего к ценностям – это религиозный авторитет. Его несет священнослужитель, в конечном счете, религиозная организация. Именно он или она формирует мировоззрение верующих. И инструмент этот хоть и медлителен, но эффективен. История знает многих проповедников, меняющих взгляды своей паствы.

Религиозные организации могут не только снять конфликт ценностей, они могут предложить мотивационный механизм – назовем его духовной мотивацией. У верующего человека религия формирует мотивацию. **Необходимо, чтобы религиозные организации приняли адаптацию как ценность и транслировали эту ценность своим верующим. Мигрант должен стремиться к адаптации не потому, что это удобно или выгодно, а потому, что для него это единственно возможная форма действия.**

Нужно сотрудничество общества стран пребывания и религиозных организаций мигрантов. Правда добиться этого очень трудно, сам ценностный конфликт продуцирует экстремистские религиозные воззрения, и быть здесь умеренным трудно и опасно. Но западное общество должно искать умеренных религиозных деятелей и помогать им становится лидерами. Это сложная и кропотливая работа. Но, похоже, что без духовной адаптации, а значит без сотрудничества с религиозными организациями, эффективная адаптация мигрантов невозможна.

Специфика России

Возникает вопрос: работает ли все вышесказанное в России? Ведь у России есть существенное отличие: у нас миграция идет не из далеких стран, а из собственных регионов, в первую очередь национальных, и из стран СНГ, которые еще недавно были частью нашей страны. Это обстоятельство существенно влияет на миграцию.

Что касается слома традиционных мотивационных механизмов, то ситуация в России и на Западе совпадает. У нас, также как и у них, мигранты живут обособленно, и социально коммуникационная мотивация к адаптации не работает. У нас, так же как на Западе, не работает и экономически карьерная мотивация к адаптации. Правда, по прямо противоположной причине. В отличие от развитых стран наши мигранты не охвачены системой социальных гарантий, возможностей для карьеры у них нет никаких. Причина проста. Работодателю мигрант нужен исключительно как дешевая, неквалифицированная рабочая сила, и не в каком социальном лифте для мигрантов он просто не заинтересован. В силу своего правового положения мигранты не могут воспользоваться «общероссийскими» социальными лифтами. В результате, если на Западе мигрант не заинтересован в минимальной карьере, потому что ему и без нее хорошо, а серьезную карьеру ему сделать трудно, то у нас у рядового мигранта нет возможности сделать никакую карьеру. С точки зрения мотивации к адаптации результат один – мотивация к адаптации отсутствует.

Существует у нас и ценностный конфликт. Большинство наших мигрантов, даже наших собственных граждан - это мусульмане. Причина демографическая – именно в мусульманских районах страны основной прирост населения. Конечно, то обстоятельство, что эти регионы являются частью нашего государства или входили в него в недавнем прошлом существенно и смягчает конфликт. Многие жители Кавказа осудили, например, развязное поведение своей молодежи. Но все-таки этот конфликт существует даже с частью мигрантов из регионов России.

Еще острее он в случае с мигрантами из южных стран СНГ, т.к. за последние годы ослабли или утеряны связи с русской культурой, знание русского языка. Новые государства, для того, чтобы подчеркнуть свою независимость делали упор в своей культурной и образовательной политике не на общность с Россией, а на различие. В результате в среди мигрантов велик процент тех, кто не только не знает русского языка, но и не воспринимает, а зачастую и не принимает нашу систему ценностей, т.е. находится в том самом ценностном конфликте, который мы описывали выше. Более того, жестокая эксплуатация мигрантов создает опасность превращение ценностного конфликта в социальный.

Еще одно наше отличие от Европы состоит в том, что значительная часть мигрантов в России находятся здесь временно и не собираются жить постоянно. Поэтому они не заинтересованы в полной интеграции в российское общество, от них можно ждать лишь частичной адаптации. Но ведь от них иного и не ждем. Нам нужно всего лишь, чтобы наше взаимодействие не превращалась в постоянный конфликт, чтобы стороны видели друг в друге людей, с которыми можно и нужно взаимодействовать на дружеской основе. И эту задачу необходимо решить.

Россия имеет одно важное преимущество перед Европой – у нас гораздо легче запустить духовную мотивацию. Дело в отличие российского ислама от европейского. В Европе ислам - это религия мигрантов, т.е. людей, находящихся в ценностном конфликте с коренным населением. В результате, в исламе выделяются и подчеркиваются различия с мировоззрением коренного населения. Появляется почва для

радикального ислама. Религия становится не объединяющим, а разъединяющим фактором, мировоззренческим основанием для противопоставления людей друг другу. В России ислам является традиционной религией. Он существует у нас уже тысячелетие в непосредственной близости с другими религиями: язычеством, иудаизмом, христианством. Естественно, что российский ислам выработал в себе толерантность к другим религиям. Поэтому само наличие в России исламской традиции не позволяет мигрантам монополизировать права на ислам, не позволяет исламу превратиться в религию чужих и тем самым препятствует распространению радикального ислама.

В этих условиях исламские организации России естественным образом (исходя из своей традиции) могут запустить духовный мотивационный механизм. Необходимо сконцентрировать внимание на решении этой задачи. Конечно, все это сработает только при условии, что мигранты видят духовных лидеров именно в представителях традиционного ислама, т.е. если будет пресечена или минимизирована деятельность радикальных исламских организаций. Но это проблема не только исламских организаций, но и всего общества и государства.

И, наконец, духовный механизм не сработает, если не будут созданы инструменты для адаптации. Мотивированный на адаптацию, но встретивший непреодолимые препятствия к ней, мигрант скорее всего возненавидит страну пребывания. Для эффективного запуска духовного мотивационного механизма необходимы скоординированная работа всего общества.

Какой же вывод можно сделать относительно России? В России, так же как и в Европе не работают традиционные мотивации для адаптации. Более того, большинство мигрантов не собираются жить в России постоянно, что еще более снижает их мотивацию к адаптации. Но зато наличие своего рационального??? ислама значительно упрощает формирование духовной мотивации к адаптации. Правда для того, чтобы эта мотивация сработала, общество вместе с российскими мусульманами должно противостоять радикальному исламу. И главное: должны быть

созданы механизмы адаптации, чтобы мотивация не разбивалась о невозможность ее реализовать.

Введение патентной системы для трудовых мигрантов: итоги года

Здоровец Я.И., главный консультант ситуационного Аналитического Аппарата Совета Федерации
главный отдела анализа управления

Боргоякова Т.В., главный советник отдела парламентских программ и мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
сопровождения программ и мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Особенности миграционной обстановки в России в 2015 году

На миграционную ситуацию в России влияют низкий уровень жизни и значительные показатели безработицы в ряде государств СНГ, а также вооруженные конфликты.

С апреля 2014 г. по сентябрь 2015 г. из зоны конфликта на Юго-Востоке Украины прибыло и остается в России около 1,1 миллиона человек.

Гражданам Украины неоднократно продлевался срок временного пребывания в России. Такая практика закончилась 31.10.2015 г. С 1 по 30 ноября гражданам Украины необходимо обратиться в ФМС России для определения своего правового статуса. Исключением являются граждане, прибывшие в экстренном порядке из юго-восточных областей Украины²⁶.

Кроме того, по данным на октябрь 2015 г., в России находились порядка 8 тысяч беженцев из Сирии (по словам руководителя ФМС К.О. Ромодановского, их основная цель – транзит через Россию в страны Западной Европы²⁷).

Сложная ситуация с людьми, покидающими свои страны из-за вооруженных конфликтов, находит отражение в планировании

²⁶ Официальный сайт ФМС, 19.10.2015 г.

²⁷ «Российская газета», 8.10.2015 г.

миграционной политики в России. В октябре 2015 г. Правительство России утвердило план мероприятий по реализации второго этапа (2016-2020 гг.) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁸. В частности, в 2016 г. планируется подготовка нормативных правовых актов по реализации проектов федеральных законов «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации», проекта федерального закона, направленного на совершенствование института вида на жительство в Российской Федерации.

За январь – сентябрь 2015 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено 36 тысяч преступлений²⁹. В том числе гражданами государств-участников СНГ – более 31 тысячи преступлений (рост – 3,7%), их удельный вес составил 87%. Количество преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства увеличилось на 20% и составило 12 тысяч.

Одной из мер, направленных на снижение незаконной миграции и преступлений, совершаемых мигрантами, стало создание государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (система «Мир»)³⁰. Система создается на основе объединения государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения и государственной информационной системы миграционного учета.

Среди основных задач системы «Мир»:

- обеспечение общественной и национальной безопасности России путем совершенствования миграционного и регистрационного учета;

²⁸ Распоряжение от 22.10.2015 г. № 2122-р.

²⁹ Это на 3% больше, чем за январь – сентябрь 2014 г. См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь - сентябрь 2015 г. // <https://mvd.ru/folder/101762/item/6629353/>

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации № 813 от 6.08.2015 г.

- обеспечение изготовления, оформления, выдачи и контроля обращения документов, удостоверяющих личность;
- повышение степени защиты от подделки документов;
- предотвращение незаконной миграции;
- повышение эффективности пограничного контроля.

Для функционирования данной системы в срок до 1 января 2016 г. ряду федеральных органов государственной власти³¹ необходимо издать акты, определяющие порядок функционирования элементов системы «Мир».

Изменения в законодательном регулировании трудовой миграции

Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2015 г. введена патентная система трудоустройства иностранных граждан, прибывших на территорию России в безвизовом режиме.

Федеральный закон заменил для иностранных граждан, въехавших в Россию в безвизовом порядке, механизм квотирования на трудовую деятельность по патенту. Мэр Москвы С.С. Собянин так охарактеризовал новые возможности с точки зрения руководителя субъекта Российской Федерации: «Сегодня по новому закону регулирование трудовой миграции производится не административными рычагами, а экономическими – путем стоимости патента, который платит мигрант. Мы установили четыре тысячи рублей, если установим шесть тысяч, то будут приезжать те, кто зарабатывает больше, чтобы выплатить этот патент. Если поставим 10 тысяч рублей – это практически запретительная цена. То есть мы сегодня регулируем не выдачей квот, а ценой вопроса – экономическими методами.

³¹ Министерству связи и массовых коммуникаций, Министерству финансов, Министерству внутренних дел, Министерству иностранных дел, Министерству обороны, Федеральной службе безопасности, Федеральному агентству по обустройству государственной границы, Федеральной миграционной службе и Федеральному агентству морского и речного транспорта в рамках компетенции.

При этом заставляя жесткими миграционными, административными методами, чтобы все имели корочку патента»³².

Результаты этой замены оцениваются положительно не только государственными органами, но и представителями правозащитных организаций, работающих с мигрантами. Например, руководитель центра «Миграция и закон» Г. Джураева называет новый закон «миграционной революцией». По ее мнению, квота была основной коррупционной составляющей миграционного законодательства³³. Прозрачность новой системы выгодна для самих мигрантов. Она позволяет устранить посредников, ограничить возможности бизнеса тех, кто занимается подделкой документов. Сокращению масштабов нелегального бизнеса вокруг мигрантов также способствует введение систем онлайн-проверки документов.

Важным результатом изменения законодательства стал рост доходов бюджета. По данным ФМС России, сумма налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретение патентов, поступившего в бюджеты за первые полгода, выросла почти на 46% и составила более 11,2 миллиардов руб.³⁴. По данным на конец октября 2015 г., миграционная служба оформила иностранным гражданам более 1,5 миллионов патентов. В региональные бюджеты поступило более 24,2 миллиардов рублей, что в 1,7 раза превысило показатель 2014 г.³⁵.

В I полугодии 2015 г. в России было оформлено более 1 миллиона патентов. На первом месте по количеству граждан, получивших патент, были граждане Узбекистана - 50,7% от общего числа оформивших патент, Таджикистана (27%), Украины (9,6%), Молдовы (6,9%) и Киргизии (2,7%). Но 12 августа 2015 г. вступил в силу Договор о присоединении Киргизской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе, и теперь

³² <http://www.m24.ru/articles/88987>

³³ «Коммерсантъ», 20.04.2015 г.

³⁴ Количество действительных патентов по состоянию на 1 июля 2015 г. составило более 1 544 тысяч, что больше прошлогоднего июльского показателя на 3,6%.

³⁵ Интерфакс, 23.10.2015 г.

граждане этой страны могут работать в России без патента³⁶. Данные обстоятельства привели к значительному снижению количества оформленных разрешений на работу, в том числе квалифицированным специалистам. За первое полугодие 2015 г. в России оформлено 111 919 бланков разрешений на работу (за аналогичный период 2014 г. – 753 729)³⁷.

Кроме того, почти 500 тысячам мигрантов в ближайшее время закроют въезд в Россию за то, что они не оплачивали патенты, а предоставляли подложные документы об оплате³⁸. ФМС России совместно с Федеральным казначейством разработан механизм автоматической идентификации оплаты патента на осуществление трудовой деятельности. В данной системе информация обо всех оплаченных патентах обновляется в ежедневном режиме, что делает бессмысленным предоставление фальшивых бумажных квитанций об оплате.

В настоящий момент ФМС России считает, что можно сделать процедуру продления патента автоматической. С введением системы идентификации оплаты, подача заявления на продление патента является излишней операцией³⁹, поскольку данные о работе иностранного гражданина передаются в ФМС от налоговых органов⁴⁰. ФМС разработала законопроект, который вносит изменения в закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴¹. Данные изменения снимут избыточные административные барьеры для принимающей стороны и снизят нагрузку на должностных лиц территориальных органов ФМС.

³⁶ В соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе, граждане государств-участников Договора (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия) осуществляют трудовую деятельность в России без разрешительных документов.

³⁷ Данные ФМС России.

³⁸ «Российская газета», 30.10.2015 г.

³⁹ Патент выдается на 3 месяца, если сотрудник продолжает работать, его руководство в течение 3 рабочих дней обязано сообщить об этом в территориальный орган ФМС, предоставив письменное заявление и пакет документов. Работодателям, которые не подают заявление, грозит штраф от 400 до 500 тысяч. рублей.

⁴⁰ РИА Новости, 1.10.2015 г.

⁴¹ «Известия», 1.10.2015 г.

Позитивным новшеством закона № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» является существенное расширение возможностей регионов в формировании миграционной политики. По данным ФМС России за I полугодие 2015 г., лидерами по количеству выданных патентов стали Москва, Московская область, Петербург и Ленинградская область. Почти половина всех выданных патентов приходится на эти регионы (49,6%), четверть всех выданных патентов приходится на г. Москву (25,8%).

Москва. По данным Министра Правительства Москвы, руководителя Департамента экономической политики и развития города Москвы М.Г. Решетникова, за 2015 г. Москва планирует получить с патентной системы чуть больше 10 миллиардов рублей, или почти 1% всех налоговых доходов города. В 2016 г., по прогнозам, патентная система принесет в бюджет Москвы около 15 миллиардов рублей. Платежи по НДФЛ, ежемесячно уплачиваемые мигрантами за возможность работать в Москве, будут сопоставимы с поступлениями от транспортного налога, который платят жители города⁴².

В августе 2015 г. мэр Москвы С.С. Собянин положительно оценил работу новой патентной системы, отметив, что доходы бюджета от оформления патентов выросли вчетверо. В июле 2015 г. доход городского бюджета от продажи патентов составил 1,2 миллиарда рублей, тогда как в июле 2014 г. — 300 миллионов рублей. Всего по состоянию на 31 июля в многофункциональном миграционном центре (ММЦ) мигрантам было выдано 297 537 патентов. Доходы бюджета города от их продажи с начала 2015 г. достигли 4,7 миллиардов рублей⁴³. В октябре С.С. Собянин отметил: «Ситуация стала намного более прозрачной, управляемой, и мне кажется, люди почувствовали это, потому что вопрос по мигрантам был номер один, сегодня он на третьем или четвертом месте»⁴⁴.

⁴² <http://mc.mos.ru/presscenter/news/detail/2270440.html>, 30.10.2015 г.

⁴³ Данные Официального сайта Правительства Москвы, 11.08.2015.

⁴⁴ <http://www.m24.ru/articles/88987>

Изменения миграционного законодательства позволило компенсировать бюджетные расходы на оказание мигрантам социальных услуг благодаря доходам от продажи патентов. Для обслуживания мигрантов, желающих работать в Москве, в январе 2015 г. был открыт многофункциональный миграционный центр, оказывающий услуги в режиме одного окна. По мнению Министра Правительства Москвы, руководителя Департамента экономической политики и развития города Москвы М.Г. Решетникова, прибыль от продажи патентов уже окупила данный проект, который обошелся бюджету в 6,6 миллиардов рублей⁴⁵.

ММЦ работает круглосуточно без выходных. Его пропускная способность составляет 6 тысяч человек в сутки, но, например, в августе 2015 г. средняя загрузка составляла 1,5 тысячи заявителей в сутки. Стоимость услуг миграционного центра по оформлению патента для мигранта — порядка 10 тысяч рублей (без учета стоимости патента – 4 тысячи рублей).

За 9 месяцев 2015 г. ММЦ принял более 387 тысяч заявлений на получение патента от иностранных граждан. На его территории проведено тестирование 361 тысячи иностранных граждан на предмет владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации. Более 88 тысяч иностранных граждан прошли медицинское освидетельствование.

В ММЦ проводятся и мероприятия для работодателей. Так, 26-29 октября 2015 г. для них в ММЦ провели Дни открытых дверей. В мероприятии приняло участие более 100 коммерческих организаций и предприятий столицы, привлекающих на работу иностранных граждан из безвизовых стран.

Проблемой для Москвы остается большое количество нелегальных трудовых мигрантов. Мэр Москвы С.С. Собянин призвал ужесточить контроль за мигрантами, которые своевременно не оформили патенты: «Сервисы работают, понятно, как получить патент, но далеко не все его еще получили. Остается большое количество мигрантов, которые не

⁴⁵ <http://mc.mos.ru/presscenter/news/detail/2270440.html>

прошли эту процедуру, так как у многих старые патенты, не все за них платят. Поэтому я считаю, что пришло время ужесточить контроль за нелегальным пребыванием мигрантов в городе»⁴⁶.

Возможность изменения стоимости патента на региональном уровне стала важным инструментом для регулирования рынка труда, увеличения или снижения числа трудовых мигрантов в субъектах Федерации. Согласно новому механизму расчета, фиксированный авансовый платеж по налогу на доходы физических лиц подлежит индексации на коэффициент–дефлятор, установленный на соответствующий календарный год, а также на коэффициент, отражающий региональные особенности рынка труда, устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта Федерации⁴⁷.

Например, в **Новосибирской области** данный коэффициент не устанавливался и был принят равным 1. Стоимость патента составила 1568,4 рубля и была одной из самых низких в стране⁴⁸. За 8 месяцев 2015 г. в регионе было выдано 34 тысячи патентов. Но в сентябре 2015 г. правительство области приняло решение поднять стоимость патента в 2016 г. втрое – до 4,5 тысяч рублей. Это позволит вытеснить с рынка труда низкоквалифицированных иностранных работников, а также увеличить поступление денежных средств в областной бюджет в 2016 г., согласно предварительным расчетам, на 814,5 миллионов рублей⁴⁹. Законопроект уже принят в первом чтении, но существуют опасения, что его результатом станет существенное сокращение желающих купить патент. В регионе уже наблюдается дефицит кадров на вакансии, не требующие высококвалифицированного труда (по информации на 26.10.2015 г., 10,2% от заявленных востребованных профессий составляет специальность

⁴⁶ Данные Официального сайта Правительства Москвы, 11.08.2015.

⁴⁷ В соответствии с Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», с 1 января 2015 г. уточнен порядок налогообложения доходов иностранных граждан, работающих по патентам.

⁴⁸ Из пояснительной записки к проекту Закона Новосибирской области «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Новосибирской области, на 2016 год».

⁴⁹ «Аргументы и факты», 21.09.2015 г.

«разнорабочий»), отсутствует требуемое предложение рабочей силы не только со стороны российских граждан, но и со стороны иностранных⁵⁰.

В Томской области ситуация противоположная. С 1 января 2015 г. в регионе была установлена стоимость патента 4 тысячи рублей, но через четыре месяца стоимость патентов была снижена до 2,5 тысяч, поскольку резко упало приобретение патентов⁵¹.

В Саратовской области в 2015 г. стоимость патента составила 3 136 рублей, что выше, чем во многих других регионах. Количество иностранных граждан, желающих работать в Саратовской области, снизилось в первом полугодии на треть. По мнению областного министра занятости, труда и миграции Н.Ю. Соколовой, это позволило не только обеспечить приоритет на рынке труда жителям России, но и пополнить бюджет.

Бюджет **Калининградской области** за 10 месяцев 2015 г. пополнился на 123 миллиона рублей от продажи патентов мигрантам, которые были уплачены в виде авансовых платежей. Это почти вдвое больше, чем в 2014 г. В 2014 г. было выдано 7994 патента, а за январь — октябрь 2015 г. 7503 патента. В области стоимость рабочего патента для иностранца составляет 2666 рублей в месяц, до 2015 г. цена была 1000 рублей⁵².

Стоимость патента не является единственной причиной снижения или роста количества иностранцев, желающих работать в регионе. Самые высокие цены на патенты на 2015 г. были установлены в Чукотском автономном округе – 8 000 рублей, в Республике Саха (Якутия) – 7 056 рублей, в Ямало-Ненецком автономном округе – 6 629 рублей.

⁵⁰ <http://regnum.ru/news/economy/2001970.html>

⁵¹ Постановлением Законодательной Думы Томской области от 29.04.2015 г. № 2632 снижен установленный на 2015 г. коэффициент, отражающий региональные особенности рынка труда на территории Томской области, с 2,5504 до 1,594. Таким образом, размер фиксированного авансового платежа на доходы физических лиц, который необходимо ежемесячно оплачивать иностранным гражданам, осуществляющим трудовую деятельность на территории Томской области на основании патента, с 16 мая 2015 г. составляет 2500 рублей.

⁵² «Калининград-Онлайн», 2.11.2015 г.

При этом в **Чукотском автономном округе** за 7 месяцев 2015 г. наблюдался серьезный рост - было оформлено 616 патентов (за аналогичный период 2014 г. – 66 патентов)⁵³.

Проблемы правоприменительной практики и предложения

За период применения закона в регионах отмечался ряд проблем, часть которых была оперативно решена.

1. С 1 января 2015 г. продление ранее выданных патентов не осуществлялось, вследствие чего на территории ряда субъектов Федерации наблюдался значительный рост иностранных граждан, обратившихся в органы ФМС за получением нового патента. В связи с этим были инициированы изменения в миграционное законодательство, которые позволили продлить срок действия патентов, выданных в 2014 г., и равномерно распределить в течение 2015 г. количество иностранных граждан, обращающихся за получением патентов⁵⁴. Согласно этому закону, высшее должностное лицо субъекта Федерации, на территории которого в 2014 г. было выдано более 300 тысяч патентов, могло обратиться в ФМС с предложением продлить срок действия ранее выданных мигрантам патентов⁵⁵.

2. Отмечалась сложность получения документа о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства РФ. Эта проблема была обозначена в феврале 2015 г. на 368-м заседании Совета Федерации⁵⁶. По итогам обсуждения в ходе «парламентской разминки» Председатель Совета Федерации

⁵³ Данные УФМС России по Чукотскому автономному округу за 7 месяцев 2015 г.

⁵⁴ Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁵ Так, в марте 2015 г. в ФМС России поступило предложение мэра Москвы С.С. Собянина о продлении действия патентов, выданных в 2014 г. на территории г. Москвы.

⁵⁶ В ходе «парламентской разминки» член Совета Федерации И.Н. Морозов отметил: «Алгоритм сдачи экзамена по русскому языку и получения сертификата дает очень серьезные сбои и не позволяет ФМС оформить патент в указанный срок ... Сертификаты приходят в регион только на 26–28-й день... При этом мигрантам, чтобы не нарушить закон, остаются только два пути: уплатить штраф в размере 10–15 тыс. рублей либо временно, на один день, выехать за границу, что тоже стоит денег».

В.И. Матвиенко дала поручение Комитету по науке, образованию и культуре, Комитету по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитету по международным делам совместно с Минобрнауки и ФМС проработать вопрос о расширении перечня образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства⁵⁷.

В июле 2015 г. Приказом Минобрнауки России⁵⁸ были внесены изменения в порядок и критерии включения образовательных организаций в данный перечень. Они позволяют включать в перечень новые образовательные организации ежегодно, а не раз в 3 года, как было в прежней редакции.

В 2015 г. в регионах также были утверждены перечни образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации на территории данного региона. Например, в Чукотском автономном округе в перечень входит одна организация, в Саратовской области - 3, в Республике Татарстан – 5, в Москве – 5.

На данный момент на территории России действуют 367 доступных для мигрантов курсов по изучению русского языка, 89 из них были открыты при содействии территориальных органов ФМС России, 54 работают на безвозмездной основе⁵⁹.

3. Нередко высказывалось мнение о чрезмерности требований к мигрантам в области знаний русского языка и истории России.

⁵⁷ Перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, содержит 5 организаций: Государственный институт русского языка им. А.С. Пушкина; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Российский университет дружбы народов, Санкт-Петербургский государственный университет, Тихоокеанский государственный университет.

⁵⁸ Приказ Минобрнауки России от 31.07.2015 № 793 «О внесении изменений в порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 1153».

⁵⁹ Данные ФМС России.

Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, выступая на заседании президиума Совета законодателей 2 октября 2015 года, отметила, что требования к знанию русского языка и истории России целесообразно упростить для мигрантов, приезжающих только на сезонные работы.

4. По данным ФМС, в регионах существуют сложности с оформлением и проверкой подлинности документов о состоянии здоровья⁶⁰. В связи с этим предлагается:

- установить единые минимальные критерии при страховании иностранных работников;
- ввести унифицированную форму договора (полиса) добровольного медицинского страхования в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.11.2011г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
- сохранить возможность заключения договора на оказание платных медицинских услуг с любой медицинской организацией на территории субъекта Федерации, имеющей лицензию на данный вид деятельности;
- установить единый подход к формированию платы за оказание медицинских услуг по выдаче документов о состоянии здоровья и законодательно закрепить обязательность единой региональной стоимости медицинского освидетельствования, необходимого для оформления патента;
- сохранить полномочия на выдачу таких документов за учреждениями государственной и муниципальной систем здравоохранения, имеющими лицензию на данный вид деятельности;
- дополнить перечень заболеваний⁶¹ гепатитами «В» и «С»;

⁶⁰ ФМС России проведен анализ поступившей информации от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о практике реализации положений Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶¹ Перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или патента, или разрешения на работу в Российской Федерации.

- создать онлайн — программы, позволяющие осуществлять проверку действительности медицинского полиса.

5. Отмечается высокая стоимость услуг, предшествующих подаче документов на патент. Так, по данным главы ФМС России К.О. Ромодановского, стоимость сертификата, подтверждающего владение русским языком, знание истории России и основ законодательства, составляет порядка 5 тысяч рублей. В ряде удаленных регионов эта цифра достигает 7,5 и даже и 9,5 тысяч рублей.

Стоимость медицинских документов, подтверждающих отсутствие особо опасных заболеваний, в среднем по стране составляет от 2 до 3,5 тысяч рублей, однако в ряде регионов она существенно выше. В Ямало-Ненецком автономном округе она может достигать 7 тысяч рублей, в Камчатском крае более 8 тысяч рублей. Это касается и получения полиса добровольного медицинского страхования. Полис на один год стоит в среднем от 1,5 до 3,5 тысяч рублей. Но в Республике Адыгея эта цифра может достигать 7 тысяч рублей, в Приморском крае 10 тысяч рублей⁶².

6. Существуют сложности в регулировании иностранной рабочей силы в строительной отрасли, где занято более 40% от общего количества мигрантов.

Руководитель ФМС России К.О. Ромодановский отметил, что в этой отрасли сложились сложные схемы подряда и субподряда, которые даже при помощи административного расследования, которое проводит ФМС, не позволяют однозначно определить, кто является работодателем. По его словам, «в результате компании уходят от многомиллионных штрафов. Эта система ухода от ответственности не стимулирует, самое главное, мигрантов обращаться за патентами. Представляется необходимым подготовить предложения по изменению законодательства, которые бы позволяли однозначно определить в качестве работодателя головную компанию, застройщика»⁶³.

⁶² Из стенограммы заседания Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, 2.10.2015 г.

⁶³ Из стенограммы заседания Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, 2.10.2015 г.

7. Для проведения эффективной миграционной политики и защиты российского рынка труда в регионах отмечается необходимость ведения статистического наблюдения:

- о среднемесячной номинальной начисленной заработной плате иностранных работников, сумме налога на доходы физических лиц, перечисленного налоговым агентом за иностранного работника;
- о суммах страховых взносов во внебюджетные фонды с доходов иностранных работников;
- о расходах бюджета, связанных с оказанием иностранным гражданам медицинской помощи, содержанием и обучением детей иностранных граждан в детских дошкольных учреждениях и школах, прочих расходах.

Законодательное регулирование миграционных процессов

Милославская М.Б., советник отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации

Слинько Е.А., главный консультант отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации

Законодательство Российской Федерации, регулирующее миграционные процессы и миграционную политику, основывается на Конституции Российской Федерации, установившей, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (статья 62). Особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливаются федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке

выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Правила пребывания и регистрации иностранных граждан на территории Российской Федерации могут быть предусмотрены международным договором Российской Федерации.

Цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации сформулированы в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция).

Концепция была разработана «с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации» (пункт 4 Концепции).

В соответствии с Концепцией миграция, помимо внутренней и внешней (или международной), делится на:

временную - международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного (подпункт «б» пункта 5);

долгосрочную - международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года) (подпункт «в» пункта 5);

краткосрочную - международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года).

Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся (подпункт «д» пункта 5);

миграцию на постоянное место жительства - международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства (подпункт «е» пункта 5);

незаконную миграция - перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности (подпункт «ж» пункта 5);

образовательную (учебную) - миграция с целью получения или продолжения образования (подпункт «з» пункта 5);

сезонную трудовую - вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года (подпункт «к» пункта 5);

трудовую - временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) (подпункт «л» пункта 5).

Различают также такой вид миграции, как «академическая мобильность» - международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях (подпункт «а» пункта 5), а также «организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранцев работников)» - деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в Российскую Федерацию, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, прием и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места (подпункт «и» пункта 5).

В Концепции указывается (пункт 12) на несовершенство действующей системы управления миграционными процессами, которое проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. В частности, отмечается

необходимость совершенствования системы привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе (пункт 14 Концепции), порядка привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности (пункт 15 Концепции), процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам (пункт 18 Концепции).

Для обеспечения государственной миграционной политики российскими законодателями в 2014-2015 годах была проделана большая работа по выполнению задач, поставленных в Концепции: были внесены изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О беженцах», Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», а также изменения в иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Были внесены существенные изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Так, Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были установлены правовые основы для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента. С этой целью Федеральным законом № 357-ФЗ были внесены изменения в ряд статей Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статья 131 («Трудовая деятельность иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы») признана утратившей силу, статья 133 изложена в новой

редакции. Федеральным законом № 357-ФЗ также внесены изменения в статью 9 Федерального закона «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», ряд статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 8 и 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», положения отдельных законодательных актов признаны утратившими силу.

Федеральным законом от 20 апреля 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» был дополнен, в частности, статьёй 151, устанавливающей порядок подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, обращающимися за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента, и статьёй 371, устанавливающей особенности подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации, иностранными гражданами, которым вид на жительство или разрешение на работу были выданы до 1 января 2015 года.

В соответствии с Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 127-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, признанные беженцами на территории Российской Федерации, и иностранные граждане, получившие временное убежище на территории Российской Федерации, получили право осуществлять трудовую деятельность без разрешения на работу соответственно до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца и до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища.

В целях упрощения процедуры привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан в качестве высококвалифицированных специалистов аккредитованными российскими

организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий, соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации были внесены Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 164-ФЗ «О внесении изменений в статью 132 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Значительные изменения, касающиеся привлечения к трудовой деятельности мигрантов, были внесены в Трудовой кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 409-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Трудовой кодекс Российской Федерации был дополнен новой главой 501 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства».

Изменения, касающиеся пособий, получаемых иностранными работниками, в Федеральные законы от 29 декабря 2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 407-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции» были

регламентированы условия содержания в специальных учреждениях иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации», направленным на совершенствование федерального законодательства о Государственной границе Российской Федерации и обеспечение единства терминологии, используемой в законодательстве Российской Федерации по вопросам защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, были внесены изменения в пункт 1 статьи 32.9 КоАП РФ, в соответствии с которыми пограничные органы наделяются полномочиями по исполнению постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства при совершении административных правонарушений, предусмотренных новой частью 11 статьи 18.2 КоАП РФ.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 524-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» часть первая статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» была дополнена подпунктами 13 и 14, устанавливающими срок, в течение которого въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше ста восьмидесяти суток, но не более двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации».

Федерации — пять лет со дня выезда из Российской Федерации, а свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации — десять лет со дня выезда из Российской Федерации.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 522-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» были внесены изменения в статьи 101, 25, 254, 255, 256 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В частности, были установлены случаи выдачи виз на основании принципа взаимности: обыкновенная частная виза выдается на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом на основании приглашения; обыкновенная туристическая виза - на срок до шести месяцев иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста, при наличии у него подтверждения о приеме организацией, сведения о которой содержатся в едином федеральном реестре туроператоров; обыкновенная гуманитарная виза — на срок до пяти лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления, например, научных, или культурных, или общественно-политических связей. Федеральным законом № 522-ФЗ увеличиваются сроки выдачи дипломатической и служебной визы, расширяется перечень лиц, которым выдаются указанные визы.

Федеральным законом от 29 апреля 2014 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» был установлен упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, признанных носителями русского языка в порядке, предусмотренном статьей 331 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», введен упрощенный порядок въезда

в Российскую Федерацию и получения вида на жительство для указанной категории лиц.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» были уточнены условия упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших после 1 июля 2002 года профессиональное образование в российских образовательных и научных организациях, и установлен упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся индивидуальными предпринимателями, инвесторами или квалифицированными специалистами.

На пространстве СНГ регулирование миграционных процессов осуществляется в разных направлениях путем принятия в рамках СНГ и Межпарламентской ассамблеи СНГ (далее – МПА СНГ) как многосторонних, так и двусторонних соглашений между государствами-участниками СНГ.

Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции в рамках СНГ закреплено в программных документах Содружества, а также актах модельного законодательства, в частности: рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», принятый 29 декабря 1992 года, Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств, принятая МПА СНГ 29 октября 1994 года, В «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» (принят в 1995 году).

В 2007 году было заключено Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств (г. Душанбе, 5.10.2007), в соответствии с которым был образован Совет руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств орган отраслевого

сотрудничества СНГ, предназначенный для обеспечения координации взаимодействия и решения вопросов в области миграционной политики.

Основными направлениями деятельности Совета являются (в соответствии с Положением о Совете руководителей миграционных органов государств-участников СНГ):

определение приоритетных направлений сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ в целях выработки согласованной миграционной политики в рамках СНГ;

содействие выработке единых подходов в целях гармонизации национальных законодательств государств-участников СНГ в сфере миграции;

координация взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств-участников СНГ по основным направлениям миграционной политики;

содействие обеспечению защиты прав и законных интересов мигрантов, являющихся гражданами государств-участников СНГ и лицами без гражданства, постоянно проживающими в государствах-участниках СНГ;

содействие интеграции банков данных государств-участников СНГ по учету иностранных граждан и лиц без гражданства;

содействие реализации принятых межгосударственных и межправительственных документов в сфере миграции государств-участников СНГ.

Членом Совета является руководитель миграционного органа государства-участника СНГ, определенный соответствующим государством. Каждое государство имеет в Совете один голос.

На заседании Совета глав государств СНГ 5 октября 2007 года в городе Душанбе была также принята Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств.

В соответствии с Декларацией государства-участники СНГ намерены: проводить согласованную миграционную политику;

содействовать обеспечению прав граждан государств-участников СНГ на свободу передвижения, выбора места жительства, пребывания и осуществления трудовой деятельности;

не допускать какой-либо дискриминации по признаку пола, расы, языка, религии и убеждений, политических и иных взглядов, этнического или социального происхождения, имущественного или семейного положения;

оказывать поддержку этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности граждан государств-участников Содружества Независимых Государств;

способствовать формированию у граждан государств-участников Содружества Независимых Государств уважительного отношения к законодательству, языку и культуре страны пребывания;

развивать сотрудничество государственных и негосударственных структур в области миграции;

углублять сотрудничество по вопросам упорядочения и регулирования процессов трудовой миграции;

развивать информационное взаимодействие в области миграции;

стремиться к обеспечению благоприятных условий для взаимных поездок граждан государств-участников Содружества Независимых Государств;

осуществлять меры, направленные на предупреждение и предотвращение незаконной миграции, оказывать взаимную помощь в предупреждении, выявлении и пресечении каналов незаконной миграции;

стремиться к сотрудничеству в вопросах сближения законодательств в сфере миграции, разработке миграционных программ и их практической реализации.

В 2009 году Советом глав правительств СНГ был утвержден Комплексный план первоочередных мер, направленных на практическую реализацию принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ.

31 октября 2007 года Постановлением МПА СНГ № 29-5 «О правовом обеспечении согласованной миграционной политики государств-участников СНГ» были приняты рекомендации «О законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ», Рекомендательный глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ.

В рамках двусторонних отношений между государствами-участниками СНГ одной из устоявшихся форм правового регламентирования в сфере миграции являются соглашения о реадмиссии. Постановлением МПА СНГ от 23 ноября 2012 года № 38-12 было принято «Модельное соглашение о реадмиссии», в котором определены терминология, обязательства Сторон, реадмиссия граждан третьих государств и лиц без гражданства. Впоследствии такие соглашения заключены Российской Федерацией, в частности, с Республикой Беларусь (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии, заключено в г. Минске 15 ноября 2013 года), с Республикой Узбекистан (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии, заключено в г. Москве 15 апреля 2013 года).

Отдельно следует упомянуть регулирование миграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. В рамках евразийской интеграции установлено правовое регулирование сферы миграции. В Договоре о Евразийском экономическом союзе (далее - Договор) вопросам миграции посвящен Раздел XXVI («Трудовая миграция»). В частности, установлено, что государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах. Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции в рамках Союза осуществляется в следующих формах:

- 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
- 2) обмен нормативными правовыми актами;
- 3) обмен информацией;
- 4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;
- 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
- 6) сотрудничество в рамках консультативных органов.

По согласованию государств-членов могут быть определены иные формы сотрудничества в сфере миграции (статья 96 Договора).

Работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства.

В целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности в государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании.

Трудовая деятельность трудящегося государства-члена регулируется законодательством государства трудоустройства с учетом положений настоящего Договора.

Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена и членов семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государства-члена с работодателем или заказчиком работ (услуг).

Граждане государства-члена, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства-члена, и члены семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда.

В случае пребывания граждан государства-члена на территории другого государства-члена свыше 30 суток с даты въезда, эти граждане обязаны зарегистрироваться (встать на учет) в соответствии с законодательством государства въезда, если такая обязанность установлена законодательством государства въезда.

В случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства-члена имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор (статья 97 Договора).

Трудящийся государства-члена имеет право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания, признаваемых в соответствии с настоящим Договором и законодательством государства трудоустройства.

Трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж для целей социального обеспечения (социального страхования), кроме пенсионного, в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов и членов семьи регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами.

Получение скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) и иной медицинской помощи трудящимися государствами-членами и членами их семей регулируется Приложением № 30 к Договору, а также

законодательством государства трудоустройства и международными договорами, участником которых оно является.

Трудящиеся государства-члена и члены семей обязаны соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать культуру и традиции народов государства трудоустройства, нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством государства трудоустройства (статья 98).

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 39 (592)

Проблемы миграции внутри и вокруг России

(к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации,
1 декабря 2015 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторы-составители:

И.П. Паргачева, О.Ю. Сундатова, Э.В. Ходина

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 25.11.2015. Формат . Усл. печ. л..
Тираж экз. Заказ № ...