



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ВНЕШНЯЯ  
**ПОЛИТИКА**  
**И БЕЗОПАСНОСТЬ**

ПРЕДЛОЖЕНИЯ  
**К МИГРАЦИОННОЙ**  
**СТРАТЕГИИ**  
РОССИИ  
ДО 2035 Г.



ВНЕШНЯЯ  
**ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ**

И. В. **ИВАХНЮК**

доктор экономических наук, профессор

ПРЕДЛОЖЕНИЯ  
**К МИГРАЦИОННОЙ  
СТРАТЕГИИ**  
РОССИИ  
ДО 2035 Г.

Научная редакция:

к. полит. н. И. Н. **ТИМОФЕЕВ**,

программный директор НП РСМД,

к. полит. н. Е. С. **АЛЕКСЕЕНКОВА**,

программный менеджер НП РСМД



МОСКВА

**СЕНТЯБРЬ 2017**

# Содержание

7.....	Введение
13.....	Предложения по формированию миграционной стратегии
23.....	Аргументация и рекомендации по реализации оптимизированной миграционной стратегии
73.....	Альтернативные варианты миграционной политики
79.....	Заключение

---

Предложения по формированию новой миграционной стратегии России до 2035 г. и рекомендации по ее реализации прошли два этапа обсуждения с участием сотрудников и экспертов Российского совета по международным делам (РСМД), экспертов Центра стратегических разработок, специалистов в области миграции из РАНХиГС, МГУ имени М. В. Ломоносова, НИУ ВШЭ, Центра миграционных исследований, московского представительства МОМ, Института стран СНГ, НИЦ социально-экономических проблем народонаселения Московского психолого-социального университета, Форума переселенческих организаций, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, ИМЭМО РАН, Фонда «Миграция XXI век». Полученные отзывы и комментарии экспертов помогли в формулировании положений миграционной стратегии, а также в разработке конкретных рекомендаций по отдельным направлениям ее реализации.

---



# Введение

Период после распада СССР стал серьезным испытанием для России и с политической, и с социально-экономической, и с демографической, и с миграционной точек зрения. Неблагоприятные демографические тенденции, убыль и старение населения были отчасти компенсированы притоком международных мигрантов, как временных, так и постоянных, из других бывших союзных республик, однако многочисленные упущения в сфере управления миграцией привели к тому, что миграционная привлекательность России снизилась, а миграция превратилась в причину напряженности в обществе и орудие внутривнутриполитической борьбы. Причиной этих упущений явилось, среди прочего, отсутствие стратегической направленности и концептуальной согласованности принимаемых управленческих решений в миграционной сфере. В результате — в отличие от предшествующих исторических периодов — миграционная политика в постсоветской России оказалась не в состоянии «встроиться» в общенациональную стратегию и превратить миграцию в действенный ресурс развития страны.

Перед российской миграционной политикой стоят конкретные стратегические цели, вытекающие из особенностей современного демографического, экономического и политического развития России. Это: **1)** восполнение естественной убыли населения России за счет стимулирования притока мигрантов из-за рубежа и стабилизация численности ее постоянного населения, **2)** обеспечение потребности российского рынка труда в дополнительной рабочей силе в условиях сокращения численности национальных трудовых ресурсов за счет привлечения временных международных трудовых мигрантов, **3)** изменение существующих векторов внутрироссийской миграции, усиливающих неравномерность размещения населения по территории России, и обеспечение роста численности населения стратегически важных регионов страны, прежде всего Дальнего Востока.

Концепция государственной миграционной политики, утвержденная в 2012 г., несмотря на декларируемую нацеленность на реализацию «положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах» так и не смогла обеспечить внутреннюю логику реализуемых на практике мер управления миграционными процессами. Важнейшие вопросы, стоящие перед страной, относительно обеспечения желательных масштабов, структуры и направлений миграционных потоков и превращения миграции из фактора, осложняющего развитие России, в фактор, способствующий ее поступательному развитию, так и остаются без ответа.

## ДОСТИЖЕНИЯ

Важнейшим достижением современной России в сфере миграции населения является предоставление российским гражданам **свободы передвижения** и места выбора места жительства внутри страны и свобода выезда за рубеж.

Миграционное решение, имеющее важнейшее стратегическое значение – это установление **безвизового режима** пересечения государственных границ, разделяющих бывшие республики СССР. Он является поистине гуманным принципом миграционной политики в условиях, когда новые межгосударственные границы искусственно разделили семьи, родственников, соотечественников, что было результатом веков и поколений, прожитых в единой стране. Кроме того, безвизовый режим пересечения границ является важным фактором, сохраняющим единство постсоветского пространства и обеспечивающим условия для экономической и политической интеграции региона.

Реализация идеи **единого рынка труда**, которая достигнута в формате Евразийского экономического союза (ЕАЭС), является результатом осознания роли трудовой миграции для стран региона. Свобода передвижения и трудоустройства для граждан стран-участниц ЕАЭС послужит важным стимулом для других государств к присоединению к этой региональной интеграционной структуре.

Достижением российской миграционной политики в последнем десятилетии можно считать формирование четко определенного миграционного канала для **высококвалифицированных специалистов**. Это явилось попыткой сделать Россию привлекательной для зарубежных профессионалов высокого уровня, которые могли бы принести в Россию новые знания для создания современных производств и перехода к современным формам управления.

Важным, имеющим стратегическое значение в миграционной сфере, было решение о передаче функции регулирования притока трудовых мигрантов из стран СНГ российским **регионам** – передача на региональный уровень полномочий по оформлению мигрантам патентов и регулированию миграционного притока посредством установления стоимости патента и его ежегодной корректировки.

## ПРОБЛЕМЫ

Основной проблемой современной российской миграционной политики является **отсутствие ее концептуальной ясности**, отсутствие четких ориентиров на перспективу. В России так и не сложилось обоснованного, исходящего из соображений государственной целесообразности и принятого на официальном уровне представления о том, какова потребность России в мигрантах и какова их роль в будущем развитии России. Это привело к непоследовательности принимаемых управленческих решений, дезориентировало российское

общество в отношении целей миграционной политики и понизило миграционную привлекательность России. Резкие повороты миграционной политики и постоянное реформирование законодательства — это результат импульсивных реакций на становящиеся недопустимо острыми миграционные проблемы.

Остается неразвитой **официальная инфраструктура трудовой миграции**, т. е. комплекс консультационно-информационных сервисов, предназначенных, с одной стороны, для российских работодателей, нацеленных на привлечение иностранных работников, а с другой стороны, для иностранных граждан, прибывающих в Россию с целью трудоустройства. Неразвитость официальной миграционной инфраструктуры приводит к тому, что процессы привлечения иностранных работников российскими работодателями остаются во многом стихийными, а роль эффективных посредников для мигрантов взяли на себя теневые, чаще всего этнически детерминированные группировки.

Российской миграционной политике не удалось обеспечить формирование таких инструментов, которые структурировали бы приток трудовых мигрантов в соответствии со структурой спроса на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе. В результате на фоне значительного притока трудовых мигрантов наблюдается постоянно высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу, а имеющийся **квалификационный потенциал мигрантов** часто остается невостребованным. В то же время модель организованного набора иностранной рабочей силы и профессиональная подготовка мигрантов в России в соответствии с потребностями российского рынка труда необоснованно остаются за скобками государственной деятельности. Наблюдается несогласованность миграционной политики с общей ситуацией на российском рынке труда.

Важным упущением российской миграционной политики, обернувшимся в результате резким обострением всех проблем, связанных с миграцией, является игнорирование **политики адаптации и интеграции мигрантов**. Наблюдается упрощенное понимание интеграции и попытки возложить ответственность за интеграцию исключительно на мигрантов.

Вне поля зрения государственных интересов осталась политика в области **внутренней миграции**, в то время как стихийные тенденции, складывавшиеся во внутренней миграции в России в последние 25 лет — низкая внутренняя мобильность населения и стабильный отток населения из восточных и северо-восточных регионов в Сибирь и европейскую часть России — оказались крайне неблагоприятными для перспектив экономического, демографического и политического развития страны, а в контексте Дальнего Востока поставили вопрос об угрозе национальной безопасности и территориальной целостности России.

## ВЫЗОВЫ

**Снижение миграционной привлекательности России для потенциальных переселенцев.** Это — во многом результат противоречивой, непоследовательной миграционной

политики, которая, на словах декларируя заинтересованность России в привлечении постоянных мигрантов в целом и «соотечественников» в частности, возводит все новые административные барьеры на пути получения прибывшими легального статуса, их трудоустройства и расселения на территории России. Такая позиция имеет негативный «демонстрационный эффект» для потенциальных переселенцев и вступает в прямое противоречие со стратегической целью стимулирования притока мигрантов для смягчения демографического кризиса в России.

**Миграция в значительной своей части имеет неконтролируемый характер**, несмотря на, казалось бы, очень активную деятельность уполномоченных федеральных органов. Это приводит к существованию значительного сегмента нерегистрируемой занятости мигрантов, деформирует российский рынок труда, провоцирует широкое распространение эксплуатации мигрантов вплоть до принудительного и рабского труда, а также торговли людьми. Очевидный факт отсутствия эффективного механизма контроля миграции в Россию беспокоит общество, делает миграцию острой внутривнутриполитической проблемой, провоцирует рост радикальных националистических настроений.

**Отсутствие представления о реальном масштабе и структуре миграционного притока, о месте, которые мигранты занимают в российской экономике.** Это связано, прежде всего, с низким качеством миграционной статистики. Статистические трюки, ставящие целью подогнать данные под утвержденные цели, еще более запутывают реальную картину. Отсутствует государственный заказ на серьезные экономические исследования в области трудовой миграции. Это во многом объясняет отсутствие концептуальной четкости миграционной политики и ее непоследовательность.

**Масштабность незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства мигрантов**, что объясняется, с одной стороны, особенностями существующей экономической системы в России с ее значительным сегментом неформальной экономики, а с другой стороны, административными и бюрократическими барьерами на пути получения разрешительных документов для трудоустройства в России иностранными гражданами, что побуждает их искать работу в обход закона. Незаконная миграция и нерегистрируемое трудоустройство иностранных граждан наносит существенный урон российской экономике — от деградации культуры трудовых отношений и размывания норм честной конкуренции на рынке труда до недополучения российским бюджетом сотен миллиардов рублей из-за невыплаты незаконными мигрантами подоходного налога.

**Антимиграционные настроения в российском обществе**, не сумевшем адаптироваться к новой для него «мигрантской реальности». В обществе происходит поляризация взглядов политиков и общественного мнения на то, стоит ли России привлекать мигрантов для решения ее демографических и экономических проблем или приток иммигрантов следует жестко ограничивать. Опросы общественного мнения показывают, что доля сторонников жесткой позиции растет. Формирование на этом фоне миграционной политики,

нацеленной на повышение миграционной привлекательности России, является трудно реализуемой задачей.

**Миграционный отток российских граждан за рубеж**, что является серьезным демографическим и экономическим вызовом для России. Наиболее болезненным для экономики России является высокий образовательный и квалификационный состав выезжающих российских граждан, что в сравнении с низкой образовательной структурой трудовых мигрантов, прибывающих в Россию в поисках работы, приводит к ухудшению качества задействованной на российском рынке труда рабочей силы и выступает тормозом на пути формирования инновационного типа развития российской экономики.

**Неблагоприятные тренды внутренней миграции.** Стихийные внутрироссийские миграции становятся фактором, способствующим еще более неравномерному, асимметричному распределению населения по территории России. У этой неравномерности есть объективные исторические и природно-климатические причины. Однако она усиливается неблагоприятными с точки зрения стратегического развития страны векторами миграции. Вместо того, чтобы вовлекать в хозяйственный оборот обширные территории азиатской части страны и развивать экономику регионов, имеющих стратегическое значение для России, население стягивается в европейские регионы и концентрируется в столичном регионе.

---



1.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ  
ПО ФОРМИРОВАНИЮ  
**МИГРАЦИОННОЙ**  
**СТРАТЕГИИ**

**Должно быть сформировано на государственном уровне стратегическое видение позитивной роли миграционного ресурса для демографического и экономического развития России.** Без миграционного прироста численность населения России будет неуклонно сокращаться, что неблагоприятно скажется на геополитическом положении страны и ее месте в иерархии крупнейших мировых держав. В истории не было случаев, когда ускорение экономического роста страны происходило бы при сокращающейся численности трудовых ресурсов. Вызванное объективными демографическими причинами сокращение численности и старение национальной рабочей силы в России фактически ставит под вопрос возможность поступательного развития экономики. В таких условиях привлечение дополнительной рабочей силы из-за рубежа становится необходимым условием дальнейшего развития страны. Только однозначное понимание и признание на официальном уровне позитивной роли миграции для дальнейшего развития России может сформулировать убедительный посыл обществу о том, что мигранты — это совершенно необходимая часть российской жизни. Наряду с признанием позитивного потенциала миграции должно быть четкое понимание миграционных вызовов, с которыми сталкивается Россия.

**Стратегические цели, стоящие перед российской миграционной политикой, должны просматриваться за всеми принимаемыми нормативными актами и административными решениями в этой области.** В сфере международной миграции — это стимулирование притока постоянных мигрантов для стабилизации численности постоянного населения России и временных мигрантов для восполнения дефицита российского рынка труда; в сфере внутренней миграции — это стимулирование притока населения в стратегически важные восточные регионы страны. Недопустимо, когда принимаемые нормативные акты и правоприменительная деятельность вступают в противоречие с этими целями.

**Важно сохранить безвизовый режим пересечения границ как фактор взаимосвязанности постсоветского пространства.** Регион СНГ является точкой пересечения конкурирующих интересов целого ряда мировых и региональных держав. На максимальное политическое и экономическое отдаление бывших союзных республик друг от друга направлены усилия многих игроков на международной арене. Россия же, напротив, заинтересована в укреплении региональной

интеграции — как с экономической, так и с геополитической точек зрения. В таких условиях безвизовый режим пересечения государственных границ, разделяющих бывшие республики СССР может рассматриваться как фактор, поддерживающий историческое единство постсоветского пространства. По этому пункту российская миграционная стратегия пересекается с внешнеполитической стратегией и может выступить дополнительным фактором сохранения стабильной политической ситуации в регионе.

**Основная цель в области трудовой миграции — создание работающей (не игнорируемой российскими работодателями и мигрантами) модели привлечения иностранной рабочей силы, которая вытекала бы из реальных потребностей российского рынка труда, не ущемляя прав российских работников, и при этом гарантировала права трудовых мигрантов.** При этом политика по привлечению трудовых мигрантов должна быть дополнительным, а не основным инструментом исправления ситуации на рынке труда. В этой связи актуальной управленческой задачей является определение реального дефицита кадров на российском рынке труда, оценка возможностей перераспределения имеющихся национальных трудовых ресурсов и, исходя из этого — потребности в привлечении иностранной рабочей силы. Такая задача не может считаться задачей миграционной политики; она должна решаться в комплексе с реализацией государственной социально-экономической политики, политики занятости населения, политики в области образования, политики регионального развития.

Защита интересов национальных работников может обеспечиваться не только количественными ограничителями для иностранной рабочей силы. Приоритетное право трудоустройства для российских работников уже гарантирует их преимущество на рынке труда. Законодательно закреплённая реализация принципа равной оплаты за равный труд для мигрантов и национальных работников также на деле является механизмом защиты национального рынка труда, т. к. не позволяет расценивать мигрантов как источник дешевой рабочей силы.

При этом возведение таких искусственных ограничений на пути иностранных работников на российский рынок труда, как сдача экзамена на знание русского языка, истории и законодательства России (что безусловно уместно в отношении иностранных граждан, претендующих на получение вида на жительство и гражданства России) как условия получения разрешительных документов на право работать в России, способно лишь увести потоки трудовой миграции в сферу теневого трудоустройства.

**В целях обеспечения российского рынка труда иностранными кадрами необходимой квалификации требуется на государственном уровне решить вопрос профессиональной подготовки трудовых мигрантов.** Об актуальности этого говорит высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу на российском рынке труда в условиях значительного притока трудовых ресурсов из-за рубежа. Опыт показывает, что профессиональная и языковая подготовка потенциальных мигрантов в странах происхождения часто не соответствует требованиям российских работодателей. Целесообразно наладить подготовку

рабочих кадров из числа мигрантов в России на основе существующих и создания новых учебных заведений системы среднего профессионального обучения. Это обеспечило бы необходимый уровень профессиональной и одновременно языковой подготовки. Обучение должно проводиться на кредитной основе с условием последующей отработки суммы кредита в России. Когда в дальнейшем граждане стран СНГ, получившие профессиональное образование в России, вернутся в свои страны, их профессиональный опыт и квалификация будут работать на развитие этих стран и тем самым повышать устойчивость экономического развития всего региона.

**Важной составляющей государственной стратегии должна быть политика в области внутренней миграции.** Экономические меры, стимулирующие внутреннюю миграцию населения – социальные льготы, льготные кредиты на приобретение жилья, льготы в налогообложении, в том числе малого бизнеса – способны отчасти преодолеть типичную для России малоподвижность населения и формировать желательные для государства направления миграций. Существующий ныне административный механизм обязательной регистрации граждан по месту проживания во многом утратил свою контролирующую функцию; он лишь тормозит территориальную мобильность населения и сужает возможности трудоустройства. Он может быть заменен на более гибкий экономический инструмент учета граждан – ИНН.

**Необходимость кодификации миграционного законодательства.** Постоянное реформирование российского миграционного законодательства привело к тому, что оно стало несистемным и внутренне противоречивым. В 2004 г. ФМС России уже ставила вопрос о необходимости систематизации миграционного законодательства в рамках Миграционного Кодекса, но тогда эта инициатива не получила развития. Сейчас время вернуться к идее кодификации всего имеющегося массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции и создания единого документа, что не только упорядочило бы всю нормативную правовую основу, но и стало поводом для коренной переработки его отдельных элементов, обеспечению их согласованности и компактности.

**Необходимо, чтобы вопросы реализации миграционной политики осуществлялись единым федеральным гражданским ведомством.** Это позволит сформулировать и реализовать единые, концептуально проработанные подходы к миграционной политике, что обеспечит ее системность, внутреннюю логику и согласованность с другими направлениями государственной политики. Это позволит также сместить фокус миграционной политики с правоохранительной направленности на социально-экономическую направленность.

**Соблюдение принятого миграционного законодательства (как мигрантами, так и исполнительными органами в сфере миграции) должно быть объектом жесткого и эффективного контроля.** Этот тезис отнюдь не противоречит созданию широких каналов для иммиграции и легального трудоустройства временных мигрантов. Миграционное законодательство может предлагать определенным категориям мигрантов вполне либеральные правила въезда, пребывания и трудоустройства, если это соответствует интересам страны.

Но эти правила должны неукоснительно соблюдаться как мигрантами, так и чиновниками, работающими в сфере миграции, и работодателями. В конкретных условиях России преградой на пути соблюдения норм миграционного законодательства является **коррупция**. Взятки формируют атмосферу безнаказанности за нарушение закона, и цели, казалось бы, разумных законов оказываются невыполненными. Миграция превратилась в одну из наиболее коррумпированных сфер в России: практически все инструменты миграционной политики, изначально направленные на упорядочение миграционных потоков и контроль над ними (регистрация, справки, сертификаты, патенты) оказываются предметом купли-продажи и фальсификации.

Максимально жесткий контроль за исполнением миграционного законодательства является действенным способом борьбы с незаконной миграцией и нерегистрируемым трудоустройством мигрантов. При этом меры контроля должны быть направлены не столько на мигрантов (что тоже необходимо), сколько на работодателей, нарушающих российский трудовой кодекс нерегистрируемым наймом иностранных граждан. В связи с этим возрастает роль **трудовых инспекций**, которые должны стать активными участниками процесса управления международной трудовой миграцией.

**Необходимо радикальное переосмысление политики адаптации и интеграции мигрантов.** Выстраивание политики интеграции мигрантов должно опираться не на сложившиеся в обществе стереотипы, а на надежную информационную основу. Многообразие миграционных потоков в Россию диктует необходимость множественных вариантов политики адаптации и интеграции мигрантов. Разработка множественных моделей интеграции мигрантов является одним из наиболее актуальных направлений миграционной политики России.

В политике интеграции мигрантов обычно основное значение придается социально-культурному аспекту (изучению языка, адаптации к культурным нормам жизни и т. д.). Тем не менее, важнейшим, часто определяющим, аспектом интеграции является экономический. Участие мигрантов в рынке труда неизбежно подразумевает недопущение дискриминации и эксплуатации мигрантов, содействие повышению их квалификации и технической подготовки, а значит, предполагает не только приспособление мигрантов к принимающему обществу, но и наличие «встречных» шагов с принимающей стороны. Именно в экономической сфере важно реализовать основные принципы соотношения прав трудовых мигрантов и национальных работников: при соблюдении принципа приоритетного найма российских граждан должен жестко соблюдаться принцип равной оплаты за равный труд и обеспечение социальных и трудовых прав мигрантов, что позволит воспринимать трудовых мигрантов не как источник дешевой рабочей силы, а как способ восполнения дефицита российского рынка труда.

Важной задачей политики интеграции является сокращение рисков, которые несет в себе массовая миграция в плане национальной безопасности (таких как этническое

размежевание общества, утрата единых ценностей и норм). Только в том случае, если принимающее государство предпринимает реальные шаги, обеспечивающие права мигрантов, противодействующие дискриминации и маргинализации мигрантов, теневой занятости и эксплуатации мигрантов, их социальной исключенности, и в то же время содействует формированию толерантного отношения к приезжим среди коренного населения, публично признает роль мигрантов для экономики страны, разъясняет те или иные мотивы проводимой миграционной политики населению – только тогда создается атмосфера, в которой мигранты и общество могут эффективно взаимодействовать.

**Создание надежной информационной базы как основы для разработки миграционной политики.** Необходимо расширить диапазон демографических, социально-экономических, профессионально-квалификационных характеристик мигрантов, собираемых и публикуемых статистическими органами с тем, чтобы они могли стать информационной основой для проведения научных исследований, определяющих роль и место мигрантов в российской экономике, степень их интегрированности в российское общество, участие в процессах воспроизводства населения. Необходим государственный заказ на проведение разносторонних научных исследований в миграционной сфере. По результатам этих исследований должна выстраиваться система принятия решений в области совершенствования и концептуального единства управления миграционными процессами в России.

**Усилить экономическую составляющую в стратегии борьбы с незаконной миграцией.** Мировым миграционным опытом доказано, что там, где ужесточается миграционный режим и сужаются каналы легального трудоустройства для трудовых мигрантов, возрастает сегмент незаконного трудоустройства. А ведь наиболее эффективные меры по борьбе с незаконной миграцией и нерегистрируемым трудоустройством хорошо известны. Они носят, прежде всего, экономический характер. Широкое государственное наступление на теневую экономику – вывод из тени строительства, сферы услуг, коммунального хозяйства – имело бы своим результатом выход из тени и мигрантов, которые как раз в этих отраслях сконцентрированы.

**Упрощение порядка академической мобильности и учебной миграции.** Привлечение иностранных преподавателей и научных сотрудников способно придать новый импульс реализации идеи инновационного развития экономики России, стимулировать развитие сферы высоких технологий, дать возможность российским студентам освоить передовые методы управления и организации производства. Привлечение иностранных студентов из стран СНГ в российские вузы может рассматриваться как инвестиция в человеческий капитал стран – партнеров России, которая имеет как экономическое измерение (подготовка кадров для развития национальных экономик государств СНГ), так и политическое измерение (то, что принято называть «мягкой силой», которая способна укрепить политические позиции России в регионе).

**Сопровождать проведение миграционной политики широкой разъяснительной работой в обществе.** Формирование адекватного психологического климата в обществе должно быть важным элементом системы управления миграцией. Государство должно препятствовать формированию негативных стереотипов, относящихся к мигрантам («мигранты повышают преступность в обществе», «мигранты отнимают рабочие места у россиян» и т. п.), которые многократно опровергнуты результатами научных исследований. Миграционная политика должна быть понятна и пользоваться, если не поддержкой, то пониманием населения.

**Развивать общественно-государственное партнерство в сфере управления миграцией.** В частности, функции по интеграции мигрантов могут быть делегированы органам местного самоуправления и институтам гражданского общества. Бизнес может быть привлечен к развитию миграционной инфраструктуры, оценке потребностей в привлечении иностранной рабочей силы, профессиональной подготовке мигрантов. Экспертное сообщество, международные организации и некоммерческие фонды могут участвовать в создании института научной экспертизы готовящихся административных решений.

**Развивать международное сотрудничество в целях оптимизации миграционных процессов.** Приоритетными партнерами России в деле межгосударственного миграционного сотрудничества должны оставаться страны СНГ, которые являются как основными миграционными донорами для страны, так и геополитическими партнерами в деле развития региональной интеграции. Основное внимание должно быть уделено дальнейшему развитию единого рынка труда в рамках ЕАЭС, созданию соответствующих институтов, координирующих трудовую миграцию внутри Союза. Перспективным является развитие межгосударственного миграционного сотрудничества в рамках БРИКС. Декларативный характер такого сотрудничества имеет все шансы перейти в практическую плоскость, учитывая принципиально различную демографическую ситуацию в странах-участницах БРИКС, которая может послужить локомотивом для формирования миграционных потоков между странами организации.

**Обеспечение согласованности экономических и геополитических интересов России при осуществлении миграционного взаимодействия со странами СНГ.** Страны СНГ являются основными миграционными донорами России, но одновременно — и основными ее геополитическими союзниками и партнерами по региональной интеграции. В связи с этим представляется, что миграционные взаимоотношения России с бывшими союзными республиками должны иметь особый характер, как это имеет место в их экономических и политических взаимоотношениях.

В глобальном контексте привлекающие мигрантов страны беззастенчиво сманивают иностранных квалифицированных специалистов и студентов разного рода преференциями. Это обедняет возможности развития для стран выезда мигрантов. Позиция России в отношении стран бывшего СССР не может следовать этой модели. Важно не допустить, чтобы привле-

чение в Россию трудовых мигрантов и студентов из стран СНГ «обескровливало» экономику бывших союзных республик, консервировало их отсталость, увеличивало разрыв в уровнях социально-экономического развития стран региона. Необходим более дальновидный подход, ориентированный на укрепление региональной интеграции. Баланс интересов может обеспечиваться привлечением из стран СНГ трудовых мигрантов, необходимых российской экономике, и одновременными инвестициями в развитие человеческого (возможности получения профессионального образования и производственного опыта в России) и экономического потенциала (российские инвестиции в экономику) этих государств, являющихся партнерами России.

Таким образом, геополитические интересы России фактически сужают канал принятия решений в миграционной сфере, выводя на первый план обеспечение совместных интересов стран. Эти интересы предполагают наличие многообразных каналов легальной трудовой миграции в регионе для разных категорий мигрантов и совместные усилия государств в деле обеспечения прав мигрантов и противодействия их нерегистрируемому трудоустройству.



Разработка миграционной стратегии призвана придать государственной миграционной политике внутреннюю логику, обеспечить, чтобы она стала эффективной составной частью национальной стратегии развития, повысила миграционную привлекательность России, обеспечила приток населения в страну, позволила решить проблемы дефицита трудовых ресурсов, не ущемляя при этом трудовые права российских граждан, обеспечить сокращение масштабов нелегальной миграции и незаконного трудоустройства мигрантов, привела бы к сокращению коррупции, ксенофобии и нетерпимости в российском обществе. Иными словами, превратила бы миграцию из проблемы в действенный ресурс развития России.

Миграционная стратегия подразумевает разработку конкретизирующих ее реализацию государственных программ: в области совершенствования информационно-аналитической базы миграционной политики<sup>1</sup>, в области развития официальной инфраструктуры международной трудовой миграции<sup>2</sup>, в области усиления контроля за исполнением миграционного законодательства и борьбы с коррупцией<sup>3</sup>, в области профессиональной подготовки мигрантов<sup>4</sup>, в области подготовки кадров для реализации миграционной политики<sup>5</sup> и т. д.

---

<sup>1</sup> Программа совершенствования информационно-аналитической базы миграционной политики должна быть сориентирована на улучшение системы сбора информации о мигрантах и детализацию миграционной статистики с использованием разных источников информации: переписей населения, текущего учета, выборочных обследований и т. д., а также формирование государственного заказа на научные исследования в области миграции.

<sup>2</sup> Программа развития официальной инфраструктуры международной трудовой миграции должна быть сориентирована на создание комплекса государственных и негосударственных консультационно-информационных сервисов, предназначенных для российских работодателей, нацеленных на привлечение иностранных работников, и для иностранных граждан, прибывающих в Россию с целью трудоустройства.

<sup>3</sup> Программа усиления контроля за исполнением миграционного законодательства и борьбы с коррупцией должна быть сфокусирована на создании действенных механизмов мониторинга реализации принимаемых законов и других нормативных актов в сфере миграции, степени соответствия их практического осуществления стратегическим целям миграционной политики, а также на выявлении коррупционных схем и практик в сфере управления миграцией.

<sup>4</sup> Программа в области профессиональной подготовки мигрантов должна быть сориентирована на формирование системы среднего специального профессионального обучения мигрантов как в России, так и в странах происхождения с учетом квалификационного спроса на российском рынке труда, и усиление межгосударственного взаимодействия в сфере профориентации мигрантов в регионе.

<sup>5</sup> Программа подготовки кадров для реализации миграционной политики должна быть нацелена на создание сети специализированных обучающих программ в российских вузах, ориентированных на подготовку/переподготовку специалистов в области управления миграционными процессами.



2.

**АРГУМЕНТАЦИЯ  
И РЕКОМЕНДАЦИИ**  
ПО РЕАЛИЗАЦИИ  
ОПТИМИЗИРОВАННОЙ  
МИГРАЦИОННОЙ  
СТРАТЕГИИ

# 1.

Должно быть сформировано на государственном уровне стратегическое видение позитивной роли миграционного ресурса для демографического и экономического развития России.

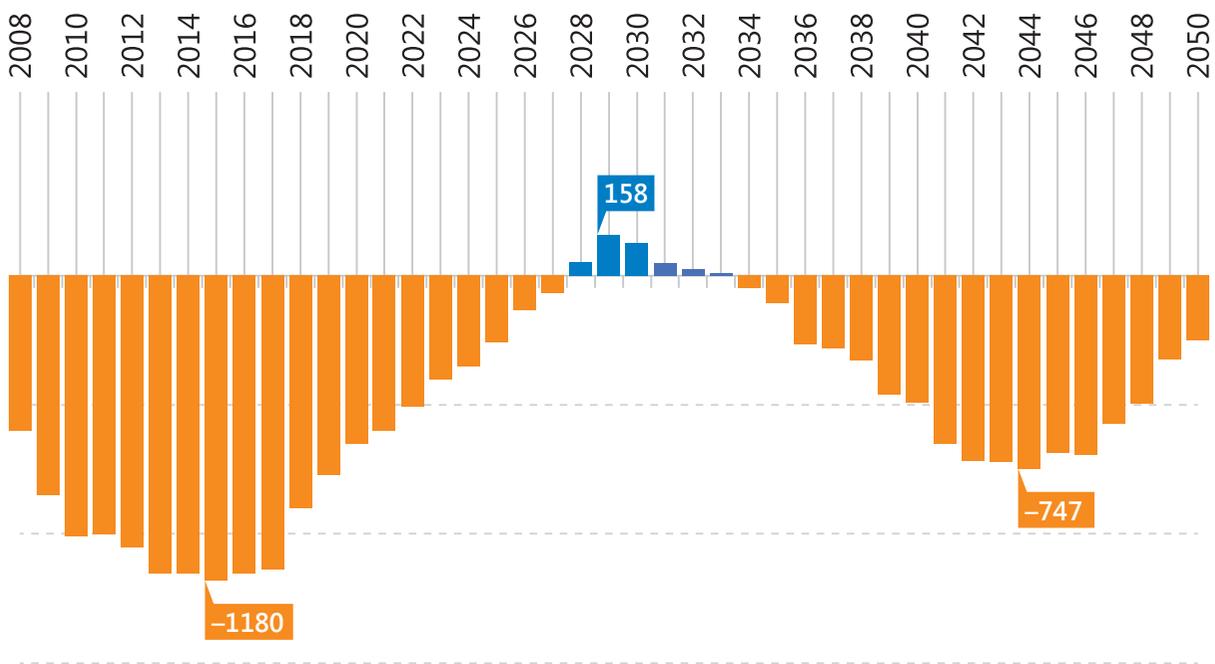
## Аргументация

Для того чтобы оценить положительный потенциал миграции для дальнейшего развития России, необходимо понимать глубину переживаемой страной демографической трансформации. Россия переживает уникальный в своей истории период, когда вследствие сформировавшейся возрастной структуры населения происходит стремительная убыль и старение трудовых ресурсов, что на фоне роста демографической нагрузки на работающее население ставит под вопрос возможность поступательного развития экономики. В таких условиях миграционный ресурс приобретает такое значение, какого он никогда не имел прежде.

Во всех вариантах демографического прогноза до 2030 г., рассчитанного Росстатом, заложен ежегодный миграционный прирост от 250 тыс. до 500 тыс. человек, переезжающих в Россию на постоянное местожительство. Без этого прироста численность населения России будет неуклонно сокращаться, что неблагоприятно скажется на геополитическом положении страны и ее месте в иерархии крупнейших мировых держав.

Особенно неблагоприятны перспективы численности населения в трудоспособном возрасте. Из-за особенностей возрастной структуры населения Россия уже потеряла более 10 млн человек трудоспособного населения за последнее десятилетие и потеряет еще 10 млн до 2050 г. — как результат «демографической волны». График 1, составленный по данным среднего варианта прогноза Росстата, показывает, что после крайне неблагоприятного периода 2010-х гг., когда население в трудоспособных возрастах уменьшалось в среднем на 1 млн человек в год, наступит период «относительного благополучия», когда убыль сократится и даже в течение 5–6 лет будет наблюдаться небольшой прирост трудоспособного населения, но потом неизбежно вернется период существенной убыли потенциальной численности трудовых ресурсов.

**График 1.** Изменение численности населения России в трудоспособном возрасте (муж. – 16–59 лет, жен. – 16–54 лет), 2008–2050 гг., тыс. чел.



Источник: Данные Росстата. Демографический ежегодник России – 2015 г.

В истории не было случаев, когда ускорение экономического роста страны происходило бы при сокращающейся численности трудовых ресурсов. Привлечение дополнительной рабочей силы из-за рубежа способно создать для российских граждан условия участия в наиболее передовых секторах экономики и тем самым – осуществление «модернизационного рывка», на который нацелено руководство страны.

Несмотря на объективные неблагоприятные тенденции в области демографического развития и развития рынка труда России, на государственном уровне отношение к привлечению мигрантов в качестве источника пополнения постоянного населения и восполнения дефицита трудовых ресурсов остается противоречивым. Происходит борьба между различными заинтересованными группами, лоббирующими либеральную модель привлечения мигрантов и, напротив, выступающих за ужесточение миграционной политики. Это приводит к непоследовательности принимаемых управленческих решений, дезориентирует российское общество в отношении целей миграционной политики и понижает миграционную привлекательность России.

Важно понимать, что даже самый успешный сценарий демографической политики, когда удастся повысить показатели рождаемости, снизить показатели смертности и добиться роста средней продолжительности жизни, не снижает, а наоборот повышает – как бы

парадоксально это ни звучало — роль миграционного потенциала. Крайне важный для России в долгосрочном плане, этот демографический сценарий приведет к увеличению количества детей и стариков в среднесрочной перспективе и обострит проблему демографической нагрузки, а значит, приведет к неизбежному дисбалансу на рынке труда и росту потребности в привлекаемой из-за рубежа рабочей силы<sup>6</sup>.

Только однозначное понимание и признание на официальном уровне позитивной роли миграции для дальнейшего развития России может сформулировать убедительный посыл обществу о том, что мигранты — это совершенно необходимая часть российской жизни: они заполняют вакансии, на которые не соглашаются местные работники, обеспечивают российским гражданам настоящие и будущие пенсии, возможность получения образования и т. д. Такой посыл, подкрепленный соответствующими нормативными актами в миграционной сфере, обеспечивающими баланс интересов российских граждан и мигрантов, создаст условия для поддержки обществом мер государственной миграционной политики и сохранения гражданского мира.

Наряду с признанием позитивного потенциала миграции должно быть четкое понимание миграционных вызовов, которые возникают как объективно — вследствие появления в обществе большого числа людей, отличающихся по этнической идентичности, культуре и религии, так и субъективно — в результате непродуманного, не выверенного стратегически, управления миграционными процессами.

Следует учитывать, что проведение миграционной политики для достижения конкретных результатов требует определенных государственных затрат (административные и технические расходы, содержание кадрового аппарата, подготовка / переподготовка кадров для миграционных служб; для стимулирования конкретных внутренних и транснациональных потоков мигрантов — покрытие их расходов на переезд и обустройство, субсидии, обеспечение социальной поддержки; для восполнения дефицита кадров на российском рынке труда — участие в профессиональном обучении / переобучении мигрантов и т. д.). И государство должно пойти на эти расходы, поскольку, как доказано многими исследованиями, доходы, которые получает принимающая страна от мигрантов, существенно превышают затрачиваемые на них средства<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> См. подробнее: Е. Андреев, А. Вишневский. Ближайшие демографические перспективы России. Демоскоп, № 601–602, июнь 2014: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0601/tema05.php>

<sup>7</sup> Исследования середины 2016 г. по странам Европейского Союза, сделанные в связи с острым миграционным кризисом в Европе и основанные на данных Всемирного Банка, доказывают, что 1 вложенный в мигрантов евро (расселение, интеграционные и языковые курсы, профессиональное обучение, перекавалификация, медицинские расходы) обернется через 5 лет прибылью в 2 евро (Legrain Philippe, Refugees' Work: A Humanitarian Investment That Yields Economic Dividends. The Tent Foundation. May 2016: [https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/573cb9e8ab48de57372771e6/1463597545986/Tent-Open-Refugees+Work\\_VFINAL-singlepages.pdf](https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/573cb9e8ab48de57372771e6/1463597545986/Tent-Open-Refugees+Work_VFINAL-singlepages.pdf)). Этим экономическим прагматизмом в значительной степени объясняется относительно доброжелательная политика по приему беженцев многими странами ЕС.

## Рекомендации по реализации

1. Демографический вызов должен быть частью понимания национальной безопасности России. В таком контексте обеспечение национальной безопасности требует не возведения преград на пути мигрантов, как это делается сейчас, а наоборот – повышения миграционной привлекательности страны, т. е. создания стимулов для привлечения мигрантов для постоянного проживания и временных трудовых мигрантов с мирового и регионального рынков труда. Целесообразна подготовка и обнародование, по возможности, *в самое ближайшее время*, некоего «манифеста» или «послания» от имени правительства или Президента о роли миграции для России. Существенна также работа СМИ в разъяснении стратегической государственной позиции по этому вопросу.
2. Убедительные исследования перспектив демографического развития России и роли миграции в социально-экономическом развитии, уже существующие и которые должны быть проведены *в самые ближайшие годы*, должны быть доведены до сведения руководящего эшелона, ответственного за принятие решений в миграционной сфере (ежегодные аналитические доклады, программы повышения квалификации, парламентские слушания, круглые столы). Проводниками этого направления деятельности могут быть Правительственная комиссия по миграционной политике, Президентский совет по международным отношениям, Общественная палата РФ и экспертное сообщество.
3. Руководство Главного управления по вопросам миграции МВД России должно *в самой ближайшей перспективе* обеспечить участие сотрудников федерального и регионального уровней в обучающих программах повышения квалификации, нацеленных на формирование у них научно обоснованного представления о роли миграции для экономического и демографического развития современной России, знакомство с зарубежным опытом миграционной политики, понимание необходимости комплексного подхода в управлении миграционными процессами<sup>8</sup>.
4. Разработать *в период до 2025 г.* государственную программу подготовки кадров для реализации миграционной политики. Программа должна исходить из необходимости формирования класса высокопрофессиональных работников сферы управления миграцией и быть нацелена на создание сети специализированных обучающих программ в российских вузах, ориентированных на подготовку / переподготовку специалистов в области миграционного менеджмента.

---

<sup>8</sup> В качестве модели обучающей программы по миграции могут быть предложены учебно-методические материалы «Миграция в России: экономические аспекты», подготовленные в Российском совете по международным делам в рамках проекта «Международные миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы»: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=6588#top-content](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6588#top-content)

# 2.

Стратегические цели, стоящие перед российской миграционной политикой, должны просматриваться за всеми принимаемыми нормативными актами и административными решениями в этой области.

## Аргументация

Перед российской миграционной политикой стоят конкретные стратегические цели, вытекающие из особенностей ее современного демографического, экономического и политического развития. Это: **1)** восполнение естественной убыли населения России за счет стимулирования притока мигрантов из-за рубежа и стабилизация численности ее постоянного населения, **2)** обеспечение потребности российского рынка труда в дополнительной рабочей силе в условиях сокращения численности национальных трудовых ресурсов за счет привлечения временных международных трудовых мигрантов, **3)** изменение существующих векторов внутрироссийской миграции, усиливающих неравномерность размещения населения по территории России, и обеспечение роста численности населения стратегически важных регионов страны, прежде всего Дальнего Востока. Эти цели, фактически подразумевающие стимулирование миграционных потоков, должны быть увязаны с не менее важной целью обеспечения безопасности России и ее граждан путем преодоления тех рисков, которые несет с собой приток значительного числа мигрантов. Эта цель достигается осуществлением эффективного контроля за исполнением миграционного законодательства, созданием действенных механизмов, контролирующих миграцию в Россию и минимизирующих ее незаконный сегмент. При этом преодоление миграционных рисков не должно подменять собой и вступать в противоречие с реализацией того положительного потенциала международной и внутренней миграции, который жизненно необходим для России.

Эти цели получили отражение в Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 г., утвержденной в 2012 г. Однако в целом Концепция, подписанная Президентом как целеполагающий документ, оказалась не в состоянии закрепить четкую стратегическую позицию государства в отношении миграции. Признавая роль миграционного притока в стабилизации и увеличе-

нии численности постоянного населения России, а также в содействии обеспечению потребности экономики России в рабочей силе, Концепция ставит на первый план обеспечение национальной безопасности, которая фактически понимается как ограничение притока мигрантов. В результате принятые «в развитие Концепции» законодательные акты, вопреки заявленным в Концепции целям и принципам, четко ведут к ужесточению миграционных правил, что в конечном итоге приводит к снижению миграционной привлекательности России для потенциальных переселенцев, сокращению притока легальных трудовых мигрантов и увеличению масштабов незаконной миграции. Экспертами признается, что «по сути, вся практическая деятельность в сфере миграции является движением в противоположную сторону по отношению к вектору, заданному Концепцией государственной миграционной политики»<sup>9</sup>.

В отсутствие принятого на государственном уровне стратегического видения роли миграционного ресурса для демографического и экономического развития России принимаемые миграционные законы зачастую, декларируя одни задачи, на самом деле сориентированы совсем на другие, и, будучи пропущенными через поток внутриведомственных положений, распоряжений и приказов, превращаются в инструмент, противоречащий тем объективным целям, которые стоят перед миграционной политикой. Преодоление такой практики должно быть частью как краткосрочной, так и долгосрочной перспективы миграционной стратегии.

## Рекомендации по реализации

1. Создать *в период до 2025 г.* экспертный комитет, который на постоянной, а не общественной основе занимался бы оценкой законодательных инициатив в сфере управления миграцией и результатов их реализации. Такой комитет, состоящий из относительно узкого круга профессионалов в области миграции (антропологов, экономистов, юристов, демографов), мог бы проводить самостоятельно или заказывать исследования миграционной ситуации, анализировать складывающиеся миграционные тенденции и вызовы и оценивать соответствие принимаемых решений в области миграции общей социально-экономической стратегии развития России. Такая практика существует во многих странах, где на экспертные комитеты, существующие вне государственных структур миграционного контроля, возложена функция компетентной оценки и мониторинга принимаемых мер миграционной политики.
2. Провести *в самой ближайшей перспективе*, с привлечением научного сообщества и институтов гражданского общества, широкое обсуждение законодательства и правоприменительной практики в сфере политики предоставления гражданства РФ с целью выявления противоречий и «узких мест». Формирование каналов упрощенного получения гражданства не должно вступать в противоречие с политикой адаптации и интеграции

---

<sup>9</sup> «Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года: заявленные планы и реальная жизнь», Доклад Комитета гражданских инициатив. Москва, 2015

мигрантов<sup>10</sup>. Четкое разграничение натурализационных каналов для разных категорий иммигрантов, гибкость в использовании института вида на жительство, определение границ применения принципа селективности, ставящего во главу угла экономическую и демографическую «рациональность» иммигрантов, в политике натурализации — все эти вопросы должны быть предметом общественного обсуждения.

3. *В самой ближайшей перспективе* отменить неоправданные сложности в приобретении гражданства «носителями русского языка» (необходимость предоставления решения другого государства о прекращении прежнего гражданства, что для граждан Украины, например, является фактически невыполнимым условием). Заявление об отказе от прежнего гражданства с отметкой почты или посольства о принятии, признаваемое для других категорий мигрантов, имеющих основания для получения гражданства в упрощенном порядке, может быть распространено и на «носителей русского языка». Облегчить процедуры получения гражданства РФ несовершеннолетними детьми, один из родителей которых является гражданином РФ.
4. Совершенствовать и развивать Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. *В самой краткосрочной перспективе* придать Программе репатриационный статус (аналогично соответствующим программам в Германии или Израиле), тем самым расширив число потенциальных участников и на деле подтвердив идею «собирания русской нации». Лица, претендующие на статус участника Программы, не могут подвергаться отбору и дискриминации по возрасту, образованию, профессионально-квалификационным характеристикам, поскольку это противоречит идее государственного поощрения репатриации соотечественников. Необходимо минимизировать административные барьеры на пути получения участниками Госпрограммы и членами их семей легального статуса, их трудоустройства и расселения на территории России. Излишние барьеры имеют негативный «демонстрационный эффект» для потенциальных переселенцев и вступают в прямое противоречие со стратегической целью стимулирования притока мигрантов для смягчения демографического кризиса в России. Например, требование к въезжающим как участники Госпрограммы иметь в России регистрацию по месту жительства является невыполнимым требованием для тех из них, кто не имеет родственников в России. Требование о постановке на миграционный учет могло бы быть разумной альтернативой.

---

<sup>10</sup> В литературе процесс натурализации иностранцев, подготовки к ней, а также время, которое мигрант проживает от момента прибытия в страну до момента получения гражданства, тесно связывается с интеграцией. Устанавливаемый в большинстве государств порог проживания в несколько лет подразумевает, что за это время мигрант успеет получить необходимые в принимающей стране знания, навыки и квалификации, вжиться в принимающее сообщество и к моменту получения гражданства будет интегрирован (Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014 : [https://www.hse.ru/data/misc/library/WP8\\_2014\\_04.pdf](https://www.hse.ru/data/misc/library/WP8_2014_04.pdf))

**5.** *В краткосрочной перспективе* скорректировать круг иностранных граждан, обязанных сдавать тест на знание русского языка, истории и основ законодательства России. Эта мера, вполне оправданная в отношении иностранных граждан, претендующих на получение вида на жительство или гражданства РФ, оказывается бессмысленным барьером для временных трудовых мигрантов в получении разрешительных документов на право трудоустройства в России. Требования к уровню знаний мигрантов максимально снижены, и едва ли они могут быть использованы мигрантами для укрепления их позиций на рынке труда, повышения профессиональной квалификации или отстаивания своих прав. Введенный как мера, «создающая условия для адаптации и интеграции мигрантов», тест лишь привел к удорожанию для мигрантов легального трудоустройства и спровоцировал уход мигрантов в сектор нерегистрируемой занятости. Трудовые мигранты заняты в разных сферах российской экономики и отличаются разным масштабом контактов с местным населением. Логично предполагать, что не столько государство, сколько работодатель должен определять, соответствует ли уровень знания временным мигрантом местного языка характеру выполняемой им работы.

# 3.

## Важно сохранить безвизовый режим пересечения границ как фактор взаимосвязанности постсоветского пространства.

### Аргументация

Регион СНГ является точкой пересечения конкурирующих интересов целого ряда мировых и региональных держав. На максимальное политическое и экономическое отдаление бывших союзных республик друг от друга направлены усилия многих игроков на международной арене. Россия же, напротив, заинтересована в укреплении региональной интеграции — как с экономической, так и с геополитической точек зрения. В таких условиях безвизовый режим пересечения государственных границ, разделяющих бывшие республики СССР может рассматриваться как фактор, поддерживающий историческое единство постсоветского пространства и обеспечивающий условия для экономической и политической интеграции региона. Кроме того, сохранение безвизового пространства СНГ является важным фактором формирования внутрирегиональных миграций, которые важны для развития России, черпающей дополнительные трудовые ресурсы на рынке труда бывших союзных республик, и для стран, выступающих основными миграционными партнерами России — они реализуют свой интерес в обеспечении занятости части своего трудоспособного населения на региональном рынке труда и получении значительных сумм денежных переводов от своих мигрантов, работающих в других государствах СНГ, прежде всего в России и Казахстане.

### Рекомендации по реализации

- 1 Обеспечить *на период до 2025 г.* согласованность миграционной стратегии России с внешнеполитической стратегией, нашедшей отражение в Концепции внешней политики России, утвержденной Президентом РФ 30 ноября 2016 г. и прямо указывающей, что приоритетными направлениями внешней политики РФ являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ и дальнейшее укрепление действующих на пространстве СНГ интеграционных структур. В этом контексте безвизовый порядок пересечения границ между странами региона служит важным условием для укрепления регионального сотрудничества.

2. Безвизовый режим пересечения границ не исключает (а в условиях усиления современных международных угроз – подразумевает) укрепление пограничного и таможенного контроля, внедрение современных технических средств, обеспечивающих контроль законности пересечения границы, и пресечение возможных нарушений. Необходимо *на период до 2035 г.* постоянно совершенствовать технические требования к документам, дающим право пересечения границы, прежде всего загранпаспортам, а также дактилоскопические процедуры.

# 4.

Основная цель в области международной трудовой миграции — создание работающей (не игнорируемой российскими работодателями и мигрантами) модели привлечения иностранной рабочей силы, которая вытекала бы из реальных потребностей российского рынка труда, не ущемляя прав российских работников, и при этом гарантировала права трудовых мигрантов.

## Аргументация

Решение актуальной для России проблемы дефицита кадров на рынке труда лежит не только в плоскости привлечения недостающей рабочей силы из-за рубежа, как это может показаться. Продуманная государственная политика в области образования и занятости может существенно улучшить ситуацию через совершенствование системы профессионального (и среднего, и высшего) образования, более рациональное размещение имеющихся трудовых ресурсов, реализацию программ профессиональной переподготовки, вовлечение экономически неактивного населения, возрождение стимулов к труду, формирование привлекательного образа рабочего человека и т. д. **Политика по привлечению трудовых мигрантов должна быть дополнительным, а не основным инструментом исправления ситуации на рынке труда.** Только определив реальный дефицит рынка труда, который невозможно восполнить местными кадрами, государство может дать возможность работодателям привлечь иностранных работников.

При этом каналы привлечения иностранной рабочей силы должны быть понятными и удобными как для российских работодателей, так и для трудовых мигрантов. В конце 1990-х гг., когда в Россию массово направились граждане стран СНГ в поисках работы, процедуры получения соответствующих разрешений на трудоустройство иностранных граждан были неоправданно усложненными и бюрократически запутанными. Это фактически выталкивало мигрантов и работодателей, нанимающих иностранных работников, за пределы правового поля. В условиях слабого государственного контроля над сферой трудоустройства нерегистрируемый найм мигрантов стал устоявшейся нормой российского бизнеса;

это подпитывало и без того масштабный теневой сектор российской экономики и сделало массовой незаконную трудовую миграцию. В дальнейшем изменения российского законодательства в отношении трудовой миграции и введение жестких штрафов против работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство, оказались не в состоянии радикально исправить ситуацию, тем более что правила привлечения иностранной рабочей силы постоянно менялись.

При сложившейся в России модели привлечения иностранной рабочей силы мигрантам не гарантируются социальные стандарты в области занятости, нарушаются их трудовые и социальные права, дискриминация и эксплуатация мигрантов являются общественно признаваемой нормой трудовых отношений. В результате нарушаются отношения справедливой конкуренции на рынке труда и в проигрыше оказываются российские работники. Это необходимо исправить.

Узким местом существующей модели привлечения иностранных работников является неразвитость официальной миграционной инфраструктуры, что сохраняет во многом стихийность процессов трудовой миграции, в то время как роль эффективных посредников для мигрантов взяли на себя теневые, чаще всего этнически детерминированные группировки, уводящие миграционные потоки за пределы правового поля.

Канал привлечения высококвалифицированных мигрантов, который предоставляет им особые преференции в трудоустройстве и пребывании в России, является перспективным инструментом обеспечения российской экономики высококвалифицированными иностранными кадрами, особенно учитывая курс страны на ее инновационное развитие. Однако, как показывает практика, этот канал требует устранения несогласованности миграционных норм, касающихся порядка въезда, пребывания и трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов с нормами административного, финансового, трудового законодательства.

## Рекомендации по реализации

1. Определению потребности российского рынка труда в привлечении иностранной рабочей силы должна предшествовать оценка реального дефицита кадров на российском рынке труда и оценка возможностей перераспределения имеющихся национальных трудовых ресурсов. Такая задача не может быть прерогативой миграционного ведомства — для этого у него нет ни методик, ни необходимых кадров. Это задача, стоящая, прежде всего, перед Федеральной службой по труду и занятости РФ. Такая задача свидетельствует о необходимости межведомственного взаимодействия в деле практической реализации миграционной политики, которая должна решаться в комплексе с реализацией государственной социально-экономической политики, политики занятости населения, политики в области образования, политики регионального развития. Среднесрочный прогноз экономического развития, инвестиций и соответственно рынка труда по регионам на основе

анализа всех доступных источников информации (административных и исследовательских) на федеральном и региональном уровне могли бы послужить хорошим инструментом в деле более точной оценки текущего и перспективного дефицита рынка труда по профессиональным группам и по регионам. Работа по осуществлению этого подхода должна быть начата *незамедлительно* и наращиваться *в период до 2035 г.*

2. Важной стороной политики в сфере привлечения иностранной рабочей силы должно быть обеспечение действенных механизмов защиты национального рынка труда, разработка которых должны быть целью миграционной политики *на период до 2025 г.* Применяемый во многих странах инструмент квотирования иностранной рабочей силы оказался неэффективным в России, в условиях распространения коррупции, когда квоты стали предметом купли-продажи. Нынешний механизм регулирования цены патента также представляется недостаточно гибким. Защита интересов национальных работников может обеспечиваться не только количественными ограничителями для иностранной рабочей силы. Приоритетное право трудоустройства для российских работников уже гарантирует их преимущество на рынке труда. Законодательно закрепленный и реализуемый на деле принцип равной оплаты за равный труд для мигрантов и национальных работников также является механизмом защиты национального рынка труда, т. к. не позволяет расценивать мигрантов как источник дешевой рабочей силы. Такой подход позволяет преодолеть проблему демпинга заработной платы в отраслях концентрации мигрантов, а также проблему эксплуатации мигрантов и торговли людьми. Важнейшим условием здесь является осуществление контроля над работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу.
3. Доработать *в период до 2025 г.* механизм привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов (ВКС). Для этого необходимо: **1)** более четко определить критерии, используемые для предоставления статуса ВКС (сейчас единственным критерием является минимальный уровень заработной платы в расчете на год), дополнив их образовательными и профессионально-квалификационными характеристиками иностранного специалиста; **2)** проработать регламентацию сроков пребывания и трудоустройства иностранных ВКС в России (особенно для тех, кто работает в России менее 1 года); **3)** распространить возможности работы ВКС в России по совместительству, по договорам фриланса (а не только по трудовому / гражданско-трудовому договору, как это происходит сейчас).
4. В отношении трудовых мигрантов из стран с визовым порядком въезда заменить *в период до 2025 г.* механизм привлечения иностранных работников по квотам, формируемым на основании заявок работодателей (что уже доказало свою неэффективность в условиях широкого распространения коррупции), на механизм определения реальной невозможности замещения конкретной вакансии российским работником (тест рынка труда).
5. Разработать *в период до 2025 г.* государственную программу развития официальной ин-

фраструктуры международной трудовой миграции, которая должна ставить своей целью создание комплекса государственных и негосударственных консультационно-информационных сервисов, предназначенных с одной стороны, для российских работодателей, нацеленных на привлечение иностранных работников, а с другой стороны, для иностранных граждан, прибывающих в Россию с целью трудоустройства. Это позволит вытеснить из сферы управления трудовой миграцией теневых посредников.

6. Отменить *в самой ближайшей перспективе* для временных трудовых мигрантов обязательность сдачи теста на знание русского языка, истории и законодательства России как условие получения разрешительных документов на право работать в стране. Тест фактически представляет собой искусственное ограничение на пути иностранных работников на российский рынок труда, провоцирующее уход трудовых мигрантов в сферу теневого трудоустройства. Мировой опыт управления миграцией показывает, что во многих принимающих мигрантов странах практикуется экзамен на знание местного / национального языка, но только в отношении лиц, получающих вид на жительство или гражданство.
7. Учитывая многообразие ситуации на рынке труда в российских регионах, необходимо развивать региональный разрез миграционной политики. Передача на региональный уровень полномочий по оформлению мигрантам патентов и регулированию миграционного притока посредством установления стоимости патента и его ежегодной корректировки стала первым, исключительно важным решением, имеющим стратегическое значение в миграционной сфере. Регионы могут выстраивать баланс трудовых ресурсов и самостоятельно определять дефицит рабочей силы и потребность в привлечении иностранных работников.

# 5.

**В целях обеспечения российского рынка труда иностранными кадрами необходимых квалификаций необходимо по-государственному решить вопрос профессиональной подготовки трудовых мигрантов.**

## Аргументация

Несмотря на присутствие на российском рынке труда 3-4 млн иностранных работников, тем не менее наблюдается постоянно высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу: число вакансий, зарегистрированных в государственных службах занятости, устойчиво колеблется в диапазоне между 1,3 и 1,4 млн. Это свидетельствует о несоответствии профессионально-квалификационного состава иностранной рабочей силы, находящейся в России, потребностям российского рынка труда. Причинами этого являются как несоответствие профессиональной и языковой подготовки мигрантов в странах происхождения требованиям российских работодателей, так и готовность мигрантов трудоустраиваться не в соответствии с имеющейся специальностью, а там, где предлагаются рабочие места. Исследования показывают, что из числа имеющих специальность иностранных работников почти половина работают не в соответствии с ней.

Для того чтобы потенциал трудовой миграции реально стал ресурсом восполнения дефицита на российском рынке труда, необходимо, с одной стороны, более тесно увязать миграционную политику с общей ситуацией на российском рынке труда, а с другой стороны, инициировать создание возможностей получения мигрантами профессионального образования, соответствующего требованиям российского рынка труда.

В настоящее время российский рынок труда сориентирован во многом на привлечение низкоквалифицированных иностранных работников, что искусственно поддерживает конкурентоспособность российского бизнеса. Однако в перспективе, когда российская экономика продвинется по пути модернизации и повысится производительность труда, тогда (реально, а не на словах) возрастет потребность в привлечении высококвалифицированных и квалифицированных работников. Тогда и работающая система профессиональной подготовки мигрантов по современным профессиям окажется особенно востребованной.

Важно учитывать и внешнеполитические выгоды в долгосрочной перспективе: когда в дальнейшем граждане стран СНГ, получившие профессиональное образование в России, вернуться в свои страны, их профессиональный опыт и квалификация будут работать на развитие этих стран и тем самым повышать устойчивость экономического развития всего региона.

## Рекомендации по реализации

1. Разработать *в период до 2025 г.* и внедрить в практику реализации миграционной политики *в период до 2035 г.* инструменты, которые структурировали бы приток трудовых мигрантов в соответствии со структурой спроса на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе.
2. Проработать *в период до 2025 г.* канал организованного привлечения (оргнабора) иностранной рабочей силы, когда российский работодатель и иностранный работник еще до приезда в Россию могут согласовать требуемые и имеющиеся квалификации.
3. Наладить *в период до 2025 г.* подготовку рабочих кадров из числа мигрантов в России, на основе существующих и создания новых учебных заведений системы среднего профессионального обучения. Создание сегмента рынка образовательных услуг, сориентированного на специфику образования для иностранных работников, обеспечило бы необходимый уровень профессиональной и одновременно языковой подготовки мигрантов. Обучение должно проводиться на кредитной основе, с условием последующей отработки суммы кредита в России.
4. До 2035 г. основными миграционными донорами так и останутся страны Центральной Азии, демографического потенциала которых хватит до этого времени, чтобы обеспечить приток трудовых мигрантов в Россию. Именно на них должны быть направлены основные усилия по профессиональной подготовке мигрантов с учетом потребностей российского рынка труда. Целесообразно *в период до 2025 г.* на основе двусторонних межгосударственных соглашений со странами Центральной Азии организовать центры языковой и профессиональной подготовки потенциальных мигрантов в странах исхода и их дальнейшего профессионального обучения в учебных заведениях России.
5. Разработать *в период до 2025 г.* государственную программу профессиональной подготовки мигрантов, сориентированную на формирование системы среднего специального профессионального обучения мигрантов как в России, так и в странах происхождения с учетом квалификационного спроса на российском рынке труда, и усиление межгосударственного взаимодействия в сфере профориентации мигрантов в регионе.

# 6.

**Важной составляющей государственной стратегии должна быть политика в области внутренней миграции.**

## Аргументация

Стихийные тенденции, складывавшиеся во внутренней миграции в России в последние десятилетия — низкая внутренняя мобильность населения<sup>11</sup> и стабильный отток населения из восточных и северо-восточных регионов в Сибирь и европейскую часть России — оказались крайне неблагоприятными для перспектив экономического, демографического и политического развития страны, а в контексте Дальнего Востока поставили вопрос об угрозе национальной безопасности и территориальной целостности России.

В условиях огромной по территории и неравномерно заселенной страны, особенно в периоды осуществления масштабных экономических проектов, политика в области внутренней миграции населения может и должна быть важной составляющей государственной стратегии. В настоящее время актуальность такой политики обуславливается демографическим кризисом, переживаемым Россией, и существующими неблагоприятными тенденциями стихийной внутренней миграции населения (отток населения из восточных регионов, концентрация населения в столичной агломерации). Государственный интерес состоит в стимулировании внутренней трудовой и переселенческой миграции населения, что могло бы отчасти преодолеть типичную для России малоподвижность населения, сделать более гибким в географическом плане российский рынок труда и формировать желательные для государства направления миграций в соответствии со стратегией регионального и пространственного развития России.

---

<sup>11</sup> Зайончковская Ж. А., Ноздрин Н. А. Миграционный опыт населения региональных центров России (на примере социологического опроса в 10 городах) // Проблемы прогнозирования, 2008, №4, с. 98–112. Доступно также на сайте: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0389/analit03.php>; Денисенко М. Б., Карачурина Л. Б., Мкртчян Н. В. Готовы ли российские безработные ехать за работой? // Демоскоп Weekly, № 445-446, 29 ноября — 12 декабря 2010 года: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/tema07.php>

## Рекомендации по реализации

1. Стимулирование внутренней миграции населения и формирование желательных для государства векторов передвижения населения может быть достигнуто совместными мерами миграционной политики, политики регионального развития, политики в области занятости населения, жилищной политики, налоговой политики. Первостепенное значение должно принадлежать экономическим мерам, стимулирующим внутреннюю миграцию населения — социальные льготы, льготные кредиты на приобретение жилья, льготы в налогообложении, в том числе малого бизнеса. Разработать *в период до 2025 г.* систему таких стимулирующих мер.
2. Для преодоления стихийного характера внутренней миграции российских граждан, сориентировать *в период до 2025 г.* официальную миграционную инфраструктуру трудовой миграции (государственных и негосударственных консультационно-информационных сервисов для мигрантов, предоставляющих информацию о возможностях их трудоустройства в регионах России, оказывающих конкретную помощь в поиске рабочих мест, информирующих о возможностях аренды жилья, получении профессионального образования и т. д.) также и на внутрироссийских мигрантов.
3. Существующий ныне административный механизм обязательной регистрации граждан по месту проживания во многом утратил свою контролирующую функцию; он лишь тормозит территориальную мобильность населения и сужает возможности трудоустройства. Целесообразно *в период до 2025 г.* заменить его на более гибкий экономический инструмент учета граждан — ИНН, что сняло бы излишние административные преграды для внутренней миграции населения.
4. Обеспечить *в период до 2025 г.* согласование инструментов реализации миграционной стратегии России с Основами государственной политики регионального развития РФ до 2025 г. и существующей с 2014 г. Федеральной программой поддержки переселения на Дальний Восток. Реализация целей этой Федеральной программы тормозится целым рядом административных ограничений, особенно касающихся получения кредитов на приобретение жилья. Тем не менее, ее можно рассматривать как пилотный проект формирования восточного вектора внутрироссийской миграции. Ведь по проведенным в 2008-2009 гг. опросам жителей европейских регионов России, испытывающих затруднения с трудоустройством, **каждый пятый (!)** готов рассмотреть возможность переезда в Сибирь или на Дальний Восток — в зависимости от того, какая поддержка будет оказана государством<sup>12</sup>. Формы такой государственной поддержки, естественно, должны вписываться в реалии рыночной экономики, но быть осознанным шагом государства навстречу населению, готовому участвовать в решении стратегической государственной задачи.

---

<sup>12</sup> Денисенко М.Б., Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Готовы ли российские безработные ехать за работой? // Демоскоп Weekly, № 445-446, 29 ноября — 12 декабря 2010 года: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/tema07.php>

# 7.

## Необходимость кодификации<sup>13</sup> миграционного законодательства.

### Аргументация

Российское миграционное законодательство постоянно трансформируется, причем происходит это в основном в рамках уже имеющихся, не всегда адекватно соответствующих новым поставленным целям, законов и иных правовых актов. Например, базовым нормативным актом, составляющим ядро миграционного законодательства, остается Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Этот акт носит системообразующий характер для всего массива миграционного законодательства. За годы своего существования данный Федеральный закон претерпел изменения более 60 федеральными законами, причем в некоторые федеральные законы, вносящие в него изменения, в свою очередь, также по несколько раз вносились поправки, что, соответственно, увеличивает общее число изменений и делает закон трудным в использовании. Постоянное «раздувание» содержания этого Федерального закона во многом приводит к разрушению его системных свойств, а также системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом.

Ныне и мигрантам, и миграционным чиновникам, и работодателям, и даже руководству миграционными органами очевидно, что «накопившееся» российское миграционное законодательство является несистемным и внутренне противоречивым; оно нуждается в большей четкости и логичности. Именно этим объясняется вышедшая из стен ФМС России в 2004 г. инициатива разработки Миграционного кодекса как единого документа, включающего весь комплекс правовых норм, регулирующих миграцию населения. Тогда эта инициатива не получила развития — видимо, из-за того, что в области регулирования миграции в России

---

<sup>13</sup> Кодификация понимается в широком смысле как деятельность по систематизации и коренной переработке действующего законодательства путем разработки и принятия нового, обобщающего нормативно-правового акта (Теория права и государства. Учебник. М.: Право и закон, 2001, с. 213–229). В современном российском праве есть 20 кодексов: Налоговый кодекс, Семейный кодекс, Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Жилищный кодекс и т. д.

сталкиваются слишком различные интересы и позиции. Отразившиеся в прежде принятых миграционных законах, они оказались препятствием на пути создания документа, который должен быть выстроен на единой концептуальной основе.

Сейчас время вернуться к идее кодификации всего имеющегося массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции и создания единого документа, что не только упорядочило бы всю нормативную правовую основу, но и стало поводом для коренной переработки его отдельных элементов, обеспечению их согласованности и компактности. Разработка и утверждение на государственном уровне Стратегии миграционного развития России могло бы стать концептуальной основой единого нормативного документа в сфере управления миграцией. Иными словами, Миграционный кодекс мог бы способствовать решению тех проблем, которые губительно сказываются на сегодняшнем состоянии управления миграцией и правоприменительной практики в этой области и стать основой для реализации стратегического видения роли миграции в развитии России.

## Рекомендации по реализации

1. Разработка *в период до 2035 г.* Миграционного кодекса может стать поводом для проведения широкого круга исследований миграционной ситуации и миграционной политики в России — не только юридического, но также социологического, экономического, психологического характера — для определения направлений совершенствования системы управления миграцией, отвечающих современным реалиям.
2. Для разработки Миграционного кодекса необходимо объединение усилий специалистов разных отраслей, обладающих необходимыми знаниями и квалификацией, а также сотрудничество государства, гражданского общества, бизнеса, международных организаций, что обеспечило бы прозрачность законотворческого процесса.

# 8.

**Необходимо, чтобы вопросы реализации миграционной политики осуществлялись единым федеральным гражданским ведомством.**

## Аргументация

Миграция для России – важный социально-экономический и демографический процесс, управлять которым нужно в тесной увязке с государственной социально-экономической политикой, политикой в области занятости, демографической политикой. Одновременно миграция несет с собой вызовы и риски, связанные с национальной безопасностью и правоохранительной деятельностью. Собственно, поиск баланса между реализацией социально-экономических целей и целей обеспечения национальной безопасности в рамках государственной миграционной политики стоит перед всеми странами, массово принимающими мигрантов. В России этот вопрос приобрел особую актуальность в связи с произошедшей в апреле 2016 г. ликвидацией Федеральной миграционной службы России как самостоятельного ведомства и передачей функций по управлению миграционными вопросами в Министерство внутренних дел России, где создано Главное управление по вопросам миграции. Фокус в управлении миграцией оказался направлен исключительно на правоохранительную составляющую.

Управление миграционными процессами входит в сферу ответственности целого ряда российских ведомств – Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Федеральной службы по труду и занятости, Пограничной службы при ФСБ России, но в силу объемности выполняемых этими органами государственных функций миграционная проблематика занимает в них относительно небольшой сектор. Учитывая ту роль, какую миграция, особенно международная миграция, приобрела для развития России, целесообразно, чтобы вопросы разработки и реализации миграционной политики в ее «гражданском измерении» (т. е. в области привлечения мигрантов для постоянного проживания, предоставления гражданства, привлечения временных трудящихся-мигрантов на российский рынок труда, обеспечения их профессионального уровня, управления процессами внутренней миграции, адаптации и интеграции мигрантов) были бы сконцентрированы в руках единого гражданского федерального инсти-

тута. Вопросы же правоохранительного порядка и обеспечения национальной безопасности (выдачи виз, пересечения границ, контроля за исполнением миграционного законодательства, выявления правонарушений со стороны иностранных граждан и т. п.) должны оставаться за теми ведомствами, которым исполнение этих функций внутренне присуще (МВД, МИД, Пограничная служба).

В истории институционализации российской миграционной политики был уже момент, когда ведение вопросами управления миграцией передавалось Министерству внутренних дел. Это было в 2002 г. и во многом было связано с тем, что официальное отношение властей к миграции на том этапе носило отчетливый негативный характер. Тут сказался и «эффект 11 сентября», и увеличение в России масштабов незаконной миграции, которая была возведена в ранг угрозы национальной безопасности. Результаты этой реформы известны: деятельность новой ФМС утратила прозрачность, резко снизился квалификационный уровень сотрудников, поскольку службу покинули большинство гражданских служащих, служба оказалась «закрытой» для контактов с правозащитными организациями и научным сообществом, а коррупция в сфере миграции приобрела невиданные масштабы. Позже даже ряд высокопоставленных российских чиновников признавали, что передача вопросов, связанных с миграцией, в ведение МВД была ошибкой<sup>14</sup>.

Передача ФМС в ведение МВД РФ в 2002 г. было недальновидным решением не потому, что министерства внутренних дел в принципе непригодны для реализации миграционной политики<sup>15</sup>, а потому, что российское милицейское ведомство специфично своей чисто силовой направленностью, что в результате перевело миграционную политику из разряда управленческих задач в разряд задач обеспечения национальной безопасности. Такие направления миграционной политики, как политика адаптации и интеграции мигрантов, оказались абсолютно вне поля зрения миграционной службы, поскольку ни опыта, ни компетенций для такого рода деятельности в ведомстве не было и нет.

Институциональная ошибка 2002 г. привела к тому, что в сознании общества миграция связалась накрепко с милицией, а значит, с криминальностью. И самим ведомством, а теперь и обществом миграция воспринимается как явление, осложняющее развитие России. А это

---

<sup>14</sup> Глава Совета Федерации С. Миронов заявлял, что передача вопросов миграционной политики в ведение милиции не решило ни одной проблемы, но многократно усилило коррупцию. Интервью С. Миронова агентству Интерфакс (Ведомости, 23.07.2008): <http://www.vedomosti.ru/newslines/index.shtml?2008/07/23/627973>

<sup>15</sup> Следует указать, что в мире есть страны, где миграционная политика находится в ведении министерств внутренних дел. Это, например, Германия, Великобритания, Италия, Испания. Однако в этих странах МВД отвечают лишь за определенный сегмент реализации миграционной политики – выдачу разрешений на въезд и пребывание в стране, осуществление иммиграционного контроля, предоставление гражданства и депортацию нелегальных мигрантов. Тем временем выдача разрешений на работу находится в ведении министерства труда, а вопросы интеграции и социальной защиты мигрантов – в ведении министерства социального развития. Самостоятельные подразделения занимаются вопросами беженцев. Таким образом, реализация миграционной политики разделена согласно специфике ведомств и дифференциации миграционных потоков. Не говоря уже о том, что разработка миграционной политики ставится как комплексная задача, в которой МВД играет далеко не первостепенную роль.

в корне неверно. Для России миграция – это не столько проблема, сколько ресурс, без умелого использования которого может оказаться под вопросом будущее демографическое и экономическое развитие страны. А проблемой миграция становится тогда, когда неумелое, непоследовательное управление ею приводит к разрастанию незаконной миграции, нерегистрируемой занятости мигрантов, коррупционной составляющей, развитию теневых сервисов для мигрантов, многочисленным нарушениям прав мигрантов, росту антимигрантских настроений и межэтнических столкновений.

## Рекомендации по реализации

- 1.** Создать *в период до 2025 г.* федеральное гражданское ведомство, которое было бы способно реализовывать миграционную политику в соответствии со стратегическим видением роли миграционного ресурса для развития России и в тесной увязке с другими направлениями государственной политики. На региональном уровне структуры этого ведомства обеспечивали бы привлечение мигрантов на постоянное местожительство и для временного трудоустройства на основании конкретной миграционной ситуации и ситуации на рынке труда. Будучи гражданским ведомством, такой институт мог бы осуществлять управление миграцией как социально-экономическим и демографическим процессом (что соответствует ее реальному значению для России), а также реализовывать такое важное направление миграционной политики, как адаптация и интеграция мигрантов, совмещающее в себе меры социально-экономического и социально-культурного характера.
- 2.** Сохранить за Министерством внутренних дел функции выявления правонарушений иностранными гражданами и осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства.
- 3.** Оформление паспортов гражданина РФ и заграничных паспортов – это также функция МВД; хотя она находится в ведении миграционной службы, к управлению миграцией она отношения не имеет.

# 9.

## Принятое миграционное законодательство должно быть объектом жесткого и эффективного контроля.

### Аргументация

Этот тезис отнюдь не противоречит созданию широких каналов для иммиграции и легального трудоустройства временных мигрантов. Миграционное законодательство может предлагать определенным категориям мигрантов вполне либеральные правила въезда, пребывания и трудоустройства, если это соответствует интересам страны. Но эти правила должны неукоснительно соблюдаться как мигрантами, так и миграционными чиновниками, и работодателями. В конкретных условиях России преградой на пути соблюдения норм миграционного законодательства является коррупция. Взятки формируют атмосферу безнаказанности за нарушение закона, и цели, казалось бы, разумных законов оказываются невыполненными или и вовсе извращенными. Миграция превратилась в одну из наиболее коррумпированных сфер в России: практически все инструменты миграционной политики, изначально направленные на упорядочение миграционных потоков и контроль над ними (регистрация, справки, сертификаты, патенты) оказываются предметом купли-продажи и фальсификации, а нарушение предписанных законом процедур трудоустройства иностранных работников зачастую становится средством получения дохода для проверяющих органов.

Так, не дает полноценного эффекта существующая ныне система привлечения иностранной рабочей силы из стран СНГ: работники приобретают патент, платят соответствующие ежемесячные платежи, однако могут работать без трудового договора. Но даже при наличии трудового договора работодатель может не информировать миграционные и налоговые органы о найме иностранного работника, и трудовые отношения остаются «полулегальными», не происходят соответствующие социальные выплаты, не гарантируются трудовые и социальные права мигрантов, а казна недополучает подоходный налог. То же справедливо по отношению к трудовой миграции внутри ЕАЭС: по оценкам экспертов, основывающихся на данных статистики, не более четверти российских работодателей, нанимающих работников из Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана, присылают в соответствующие службы уведомления о найме иностранных ра-

ботников, хотя закон предписывает им это делать в течение трех дней после подписания трудового договора.

Только преодолев коррупцию в деле осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства, можно добиться того, что международная миграция будет реально способствовать стабилизации ситуации на российском рынке труда и развитию российской экономики.

Видимо, понимая, что слабым местом российской миграционной политики является то, что принимаемые законы остаются во многом нереализованными, ФМС России предложила в 2014 г. проект принципиально важного федерального закона «Об иммиграционном контроле». Законопроект не смог отразить всего комплекса вопросов, связанных с реализацией средств и механизмов, обеспечивающих исполнение миграционного законодательства, а отразил скорее узковедомственный подход к управлению миграцией, предлагая придание полицейских функций ФМС России<sup>16</sup>. Видимо, нечеткость в постановке целей миграционной политики делает трудно реализуемой и задачу контроля за исполнением миграционного законодательства. А ведь именно налаженный иммиграционный контроль способен эффективно «канализировать» те или иные потоки мигрантов в зависимости от текущих и перспективных потребностей экономики, рынка труда, сферы образования.

Очевидный факт, что российская власть не обладает эффективным механизмом, который контролировал бы миграцию в Россию, беспокоит общество, делает миграцию острой внутривнутриполитической проблемой, провоцирует рост радикальных националистических настроений.

## Рекомендации по реализации

1. Разработать *в самой краткосрочной перспективе* проект закона «Об иммиграционном контроле», целью которого должно быть не только предупреждение, выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства со стороны иностранных граждан, российских работодателей, нанимающих иностранных работников, посреднических структур и чиновников, занятых в сфере управления миграцией, но также защита прав мигрантов, которые предоставляет им российское законодательство.
2. Несмотря на существование Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», введенные в течение 2010-х гг. новые правила в миграционной сфере (введение патентов, «правило 90/180», выдворения за административ-

---

<sup>16</sup> Законопроект отклонен Государственной Думой.

ные правонарушения, запреты на въезд и т. д.), по свидетельствам правозащитных организаций, не произошло заметного снижения уровня коррупции. На место коррупционным схемам, связанным с квотами, пришла торговля разрешительными документами, сертификатами, даже гражданством, исключение за деньги из «черных списков» и т. д. Учитывая степень коррумпированности сферы управления миграцией, необходимо усилить в самые короткие сроки действие антикоррупционной экспертизы миграционных законов, расширив круг экспертов и привлекая общественные организации.

3. Необходимо *в самой ближайшей перспективе* наладить действенный контроль в отношении российских предпринимателей, нанимающих иностранных работников. Зачастую именно они принуждают трудовых мигрантов к неоформлению трудовых отношений. Существующие нормы закона относительно штрафов для работодателей, лишения их права нанимать иностранных работников и даже приостановки предпринимательской деятельности в случае нарушения миграционного законодательства должны неукоснительно соблюдаться.
4. Для мигрантов, повторно оформляющих патент, должно *уже с 2017 г.* соблюдаться требование предоставления копии трудового договора за предшествующий год, и подлинность этого договора должна проверяться.
5. *В период до 2025 г.* повысить роль трудовых инспекций, которые должны стать активными участниками процесса управления международной трудовой миграцией. Внести для этого в существующее законодательство изменения, распространяющие функции государственных трудовых инспекций по контролю за реализацией трудовых прав на иностранных работников, занятых на российском рынке труда.
6. Ввести уголовную ответственность за посредническую деятельность в деле оформления документов и трудоустройства иностранных граждан в обход существующего законодательства.
7. Усилить ответственность руководства территориальных подразделений ОВД за неприятие мер по пресечению деятельности по изготовлению и сбыту поддельных государственных документов, а также рекламы этих услуг в СМИ.
8. Разработать *в период до 2025 г.* государственную программу усиления контроля за исполнением миграционного законодательства и борьбы с коррупцией в сфере миграции. Программа должна быть сфокусирована на создании действенных механизмов мониторинга реализации принимаемых законов и других нормативных актов, степени соответствия их практического осуществления стратегическим целям миграционной политики, а также на выявлении коррупционных схем и практик в сфере управления миграцией.

# 10.

## Необходимо радикальное переосмысление политики адаптации и интеграции мигрантов.

### Аргументация

Политика адаптации и интеграции мигрантов является важнейшей составной частью миграционной политики. Политика интеграции в гораздо большей степени, чем регулирование въезда-выезда, способна элиминировать те риски, которые несет в себе массовая миграция в плане национальной безопасности (такие как этническое размежевание общества, утрата им единых ценностей и норм, возникновение мигрантских анклавов, межэтнические конфликты). Отсутствие понимания этого в России на государственном уровне фактически привело к самоустранению государства из этой сферы внутренней политики, игнорированию интеграции мигрантов и в конечном счете превратило миграцию в острую внутриполитическую проблему. В условиях отсутствия внятной официальной государственной политики в области интеграции мигрантов повышается роль неформальных интеграционных практик мигрантов посредством социальных сетей, что создает дополнительную угрозу социально-этнического размежевания общества<sup>17</sup>.

С 2015 г. в России под эгидой «создания условий для адаптации и интеграции мигрантов» введен тест на знание русского языка, истории и основ законодательства РФ для иностранных граждан. Безусловно необходимый для лиц, намеренных получить вид на жительство или гражданство, в отношении временных трудовых мигрантов этот тест не только не создает никаких условий для их адаптации и интеграции, но напротив, провоцирует их уход в сферу нелегальной занятости, где квази-интеграция имеет маргинальный характер. Эта мера свидетельствует об упрощенном, одностороннем понимании сути интеграции, перекладывает ответственность за нее исключительно на мигрантов, недооценивает значение социальной защищенности мигрантов как условия их интеграции, не позволяет видеть важность создания социальной среды, дружественной по от-

---

<sup>17</sup> Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски. Рабочая тетрадь. Российский совет по международным делам. — М.: Спецкнига, 2013: <http://www.slideshare.net/RussianCouncil/ss-16968643>

ношению к мигрантам, важную роль включения в процесс интеграции мигрантов институтов гражданского общества.

Интеграция мигрантов в стране пребывания представляет собой совокупность убеждений и действий как со стороны мигрантов, так и принимающего общества, нацеленных на сокращение социокультурной дистанции, следование взаимоприемлемым нормам поведения, взаимное уважение, равенство социальных и трудовых прав, исключение дискриминации. Общепринято понимание того, что интеграция мигрантов является двусторонним встречным процессом, подразумевающим как встраивание мигрантов в социально-экономические и социально-культурные реалии принимающего общества, так и адаптацию этого принимающего общества к тому, что оно объективно становится более разнообразным из-за притока мигрантов.

Условия для интеграции мигрантов создает, прежде всего, принимающее их государство и общество. Только в том случае, если принимающее государство предпринимает реальные шаги, обеспечивающие права мигрантов, противодействующие дискриминации и маргинализации мигрантов, теневой занятости и эксплуатации мигрантов, их социальной исключенности, и в то же время содействует формированию толерантного отношения к приезжим среди коренного населения, публично признает роль мигрантов для экономики страны, разъясняет те или иные мотивы проводимой миграционной политики населению — только тогда создается атмосфера, в которой мигранты и общество могут эффективно взаимодействовать.

## Рекомендации по реализации

1. Разработать *в период до 2025 г.* концептуальную основу государственной политики адаптации и интеграции с привлечением компетентных экспертов (представителей научного сообщества, ассоциаций работодателей, международных и правозащитных организаций) с учетом имеющегося зарубежного опыта и исторического опыта России как многонационального и многоконфессионального государства.
2. Разработать *в период до 2025 г.* контуры государственной политики адаптации и интеграции для разных категорий мигрантов, пребывающих в России (приезжающие на постоянное место жительства, временно пребывающие с целью трудоустройства, мигранты различных возрастных, гендерных, этноконфессиональных характеристик, дети мигрантов, мигранты, владеющие и не владеющие русским языком...) и создать в соответствии с этими контурами необходимую инфраструктуру, создающую условия для интеграции мигрантов разных категорий.
3. Для выстраивания политики интеграции мигрантов необходимо создать надежную информационную основу. Для этого необходимо *в период до 2025 г.* расширить набор статистических показателей по мигрантам, разработать показатели интеграции мигрантов,

организовать проведение регулярных социологических опросов, проводить мониторинг принимаемых мер. Для понимания того, как происходит процесс интеграции мигрантов и происходит ли он вообще, какова его глубина для разных категорий мигрантов, необходима информация по достаточно обширному перечню показателей, характеризующих степень вовлеченности мигрантов в разные сферы общественной жизни, а также сравнительный анализ коренного населения и мигрантов по таким ключевым показателям как положение на рынке труда, доступность образования, участие в общественно-политической жизни, противодействие дискриминации и т. д. В международной практике такая информация для трех десятков государств (стран Европейского союза, Норвегии, Швейцарии, США, Канады) рассчитывается через индекс MIPEX (Migrant Integration Policy Index), который дает возможность относительно объективно оценить национальную политику содействия интеграции мигрантов и позволяет провести сравнительный анализ.<sup>18</sup>

4. Активно вовлекать в осуществление политики адаптации и интеграции мигрантов институты гражданского общества (диаспоры, мигрантские, религиозные, правозащитные организации), которые в силу специфики своей деятельности оказываются гораздо более приспособленными, чем государственные структуры, к ежедневной, кропотливой работе с мигрантами. Для разработки концептуальной основы такого сотрудничества необходимо предварительно, *в самой ближайшей перспективе*, инициировать научные исследования роли диаспор и других этнических сообществ мигрантов в социальной структуре российского общества и их вовлеченности в процесс адаптации и интеграции своих земляков. Делегировать образовательным и общественным организациям и коммерческим структурам функцию налаживания неформальных контактов между местным населением и мигрантами: организацию курсов изучения русского языка, центров совместного проведения досуга, групп детского творчества, празднования народных праздников и т. д.
5. Для обеспечения адаптации российского общества к объективному увеличению миграционного притока – *в самой ближайшей перспективе* инициировать разработку региональных программ гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии и укрепления толерантности с привлечением образовательных и общественных организаций, а также учреждений культуры (театр, музеи, особенно краеведческие). Важным шагом может быть создание в России музея истории миграции, который мог бы стать площадкой, задающей тон в деятельности по адаптации российского общества к мигрантам и выполняющей важную просветительскую функцию. Такие музеи существуют во многих принимающих мигрантов странах.
6. Через Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям инициировать *в период до 2025 г.* разработку государственной федеральной программы содействия адаптации и интеграции мигрантов. В осуществляемых в настоящее время мерах по

---

<sup>18</sup> Huddleston T., Niessen J., Eadaoin Ni Chaoimh, White E. (2011) Migrant Integration Policy Index III. The British Council and Migration Policy Group – Brussels.

реализации Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 г. вопрос адаптации и интеграции мигрантов остается вне поля зрения.

7. Инициировать *в период до 2025 г.* необходимость институционального обеспечения политики адаптации и интеграции мигрантов в России. Главное управление по вопросам миграции МВД России едва ли будет способно разработать и реализовывать это направление миграционной политики. Созданное было в 2011 г. в рамках ФМС России Управление по содействию интеграции мигрантов так и не сумело наладить работу в этом направлении и в 2014 г. было упразднено. Федеральное агентство по делам национальностей сфокусировано исключительно на внутренней национальной политике, защите прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, а также на профилактике национального и религиозного экстремизма, так что вопросы интеграции международных мигрантов остаются практически вне поля зрения этого ведомства. Таким образом, актуальность задачи разработки и реализации государственной политики адаптации и интеграции мигрантов с особой остротой ставит вопрос о необходимости создания единого федерального гражданского ведомства, ответственного за комплексное управление миграцией, где это направление миграционной политики нашло бы должное место.

# 11.

## Создание надежной информационной базы как основы для разработки миграционной политики.

### Аргументация

Одним из важнейших условий эффективной, отвечающей интересам принимающего государства и общества миграционной политики является тот непреложный факт, что принимаемые решения должны опираться на глубокое знание происходящих в стране миграционных процессов, их масштаба, структуры, последствий для экономики и общества. Это подразумевает сбор статистической информации по широкому диапазону демографических, профессионально-квалификационных и иных характеристик мигрантов, а также проведение научных исследований на основании этой информации.

В конкретных условиях России качество миграционной статистики остается крайне низким. Отсутствие четкого временного критерия при регистрации затрудняет разделение постоянной и временной миграции. В имеющихся сводных статистических данных практически не используются возможности сочетания нескольких признаков для получения комплексного «профиля» мигранта. Статистика приобретения гражданства, статистика видов на жительство и разрешений на временное проживание доступны только по странам происхождения (гражданства), в то время как данные о половозрастном составе и социально-экономических характеристиках этих категорий мигрантов отсутствуют. Существующие методики не позволяют получить адекватных данных по сезонной миграции.

Вызывает недоумение принятое в 2011 г. решение об изменении критерия отнесения иностранных граждан, прибывающих в Россию, к постоянным / долговременным мигрантам с «12 месяцев и более» до «9 месяцев и более». В результате в категорию постоянных мигрантов, которая обычно трактуется в демографической статистике как источник изменения численности постоянного населения, попали многочисленные временные трудовые мигранты, что совершенно исказило картину постоянной миграции.

В том, что касается временных трудовых мигрантов, то статистика по этой категории международных мигрантов основана только на числе выданных за год разрешений на право заниматься трудовой деятельностью в Российской Федерации. При этом не проводится различия между впервые выдаваемыми иностранным гражданам разрешениями на работу и возобновляемыми / повторно выдаваемыми разрешениями, что неизбежно приводит к двойному счету. Отсутствует информация о численности работающих иностранных граждан, о сферах приложения их труда, об их образовании и квалификационном уровне, о половозрастном составе, о сроках пребывания в России – как в целом по стране, так и на уровне регионов.

Нельзя не согласиться с авторами Доклада «Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 г.: заявленные планы и реальная жизнь», подготовленного в 2015 г. Комитетом гражданских инициатив, в том, что «административная статистика по учету мигрантов, которую ведет ФМС России, отражает результаты работы этой службы, но не миграционную ситуацию».

С этим связано и отсутствие серьезных экономических исследований в области трудовой миграции, которые невозможны без детальных данных. Да и государственный заказ на исследования такого рода отсутствует. Те научные исследования, которые проводятся и ставят своей целью проследить тенденции развития миграционной ситуации, установить закономерности, выстроить перспективные сценарии, опираются в основном на скудные агрегированные официальные статистические данные, которые фактически искажают картину. В таких условиях не приходится ожидать, чтобы политика в области миграции в России может быть обоснованной и хорошо проработанной. Косвенно об этом свидетельствуют многочисленные поправки и корректировки, вносимые вслед за новыми нормативными актами в области миграции<sup>19</sup>.

Отсутствие отлаженных корректных информационных источников, которые характеризовали бы динамику миграционной ситуации в России является также препятствием для мониторинга результатов принимаемых изменений в миграционном законодательстве. Последствия миграционных реформаций остаются неизученными и неосознанными – в этом кроется одна из причин запутанности и противоречивости существующего миграционного законодательства. Это во многом объясняет отсутствие концептуальной четкости миграционной политики и ее непоследовательность.

## Рекомендации по реализации

1. Расширить в период до 2025 г. диапазон демографических, социально-экономических, профессионально-квалификационных характеристик мигрантов, собираемых и публикуемых статистическими органами с тем, чтобы они могли стать информационной

---

<sup>19</sup> Чудиновских О. С. Статистика трудовой миграции в странах сети МИРПАЛ. Москва, 2011, с.6–7

основой для проведения научных исследований складывающейся миграционной ситуации и роли мигрантов в развитии России.

2. Сделать *в период до 2025 г.* максимально открытой и доступной миграционную статистику – с тем, чтобы данные могли использоваться научными работниками, преподавателями и студентами, специализирующимися в сфере изучения миграции и управления миграционными процессами.
3. Необходимо инициировать *в самой ближайшей перспективе* государственный заказ на проведение разносторонних научных исследований в миграционной сфере, определяющих роль и место мигрантов в российской экономике, степень их интегрированности в российское общество, участие в процессах воспроизводства населения. В частности, обоснованный научный доклад о месте миграции в будущем экономическом и демографическом развитии России мог бы содержать наглядные сценарии – экономический, демографический, политический – развития страны при отсутствии миграции, а также конкретный анализ реальных возможностей компенсации дефицита трудовых ресурсов за счет реформирования структуры занятости, роста производительности труда, активной политики в области внутренней миграции. По результатам такого доклада должна выстраиваться система принятия решений в области совершенствования и концептуального единства управления миграционными процессами в России.

Кроме того, такой доклад может быть широко представлен общественности, популяризирован через СМИ как концептуальная основа российской миграционной политики. Российские люди должны понимать, что поскольку они сами не спешат рожать детей и не хотят работать в «непрестижных» на их взгляд профессиях, они должны с благодарностью принять мигрантов, соглашающихся на эти работы. А если мигрантов не будет, то вырастут цены, снизятся пенсии, повысится пенсионный возраст.

4. Необходимо *срочно* покончить с практикой «подгонки» статистических данных под утвержденные цели (как это было с изменением критерия определения «долгосрочных» мигрантов, которые рассматриваются как пополнение постоянного населения), что лишь запутывает реальную миграционную картину.
5. Разработать *в период до 2025 г.* государственную программу совершенствования информационно-аналитической базы миграционной политики, которая должна быть сориентирована на улучшение системы сбора информации о мигрантах и детализацию миграционной статистики с использованием разных источников информации: переписей населения, текущего учета, выборочных обследований и т. д., а также формирование государственного заказа на научные исследования в области миграции.

# 12.

## Усилить экономическую составляющую в стратегии борьбы с незаконной миграцией.

### Аргументация

Задача борьбы с незаконной миграцией ставится в качестве приоритетной цели российской миграционной политики уже в течение длительного времени. Однако, оценки масштабов нерегистрируемой занятости мигрантов не только не сокращаются, но в последние годы, напротив, возросли.

В борьбе с незаконной миграцией предлагаются разнообразные меры, начиная от усиления жесткости миграционного регулирования и заканчивая тотальной легализацией всех незаконно работающих трудовых мигрантов. Эти крайние меры равно неэффективны. Мировым миграционным опытом доказано, что там, где ужесточается миграционный режим и сужаются каналы легального трудоустройства для трудовых мигрантов, возрастает сегмент незаконного трудоустройства. Россия уже испытала это на себе в периоды ужесточения миграционных правил для иностранных работников. С другой стороны, в условиях России предлагаемая рядом экспертов тотальная легализация всех трудовых мигрантов, находящихся на территории страны, вызывает сомнения, поскольку для многих российских работодателей (особенно сферы малого и среднего бизнеса) найм иностранных работников на полностью законных основаниях, подразумевающих выплату социальных отчислений, лишает их конкурентных преимуществ, основанных на возможности максимальной экономии на издержках, связанных с незаконным наймом работников. Таким образом, даже получив легальный статус пребывания в России, многие мигранты все равно окажутся в сфере теневого трудоустройства, поскольку иное им просто не будет предложено.

А ведь наиболее эффективные меры по борьбе с нелегальной миграцией и незаконным трудоустройством хорошо известны. Они носят, прежде всего, экономический характер. Это установление простых и прозрачных правил и процедур привлечения и использования иностранной рабочей силы, вытеснение теневых практик оформления трудовых отношений, ужесточение ответственности работодателей за незаконный найм иностранных работников, в том числе уголовная

ответственность за выявленные случаи трудового рабства и торговли людьми. Широкое государственное наступление на теневую экономику – вывод из тени строительства, сферы услуг, коммунального хозяйства – имело бы своим результатом выход из тени и мигрантов, которые как раз в этих отраслях сконцентрированы.

## Рекомендации по реализации

- 1.** Сформировать *в период до 2025 г.* новое концептуальное понимание борьбы с незаконной миграцией, которое включало бы административные и экономические меры. В условиях существования масштабного теневого рынка труда в России миграционная политика не в состоянии самостоятельно решить проблему нерегистрируемого трудоустройства мигрантов. Она может стать лишь дополнительным инструментом в общей государственной стратегии легализации экономики (которая, помимо административного пресечения теневого предпринимательства и нелегального найма, включает: создание благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности; снижение административного давления на легальный бизнес; защиту собственности предприятий от посягательств криминальных структур и недобросовестных государственных чиновников; помощь в кредитовании бизнеса; устранение системы поборов и вымогательства в любых формах; поддержку малого и среднего бизнеса; создание системы бизнес-инкубаторов и т. д.)<sup>20</sup>. Со стороны миграционной политики такую государственную стратегию могут дополнить: прозрачные, понятные мигрантам и работодателям процедуры найма иностранной рабочей силы, снижение административных барьеров в получении разрешительных документов на право трудоустройства в России; контроль за исполнением миграционного и трудового законодательства.
- 2.** Обеспечить защиту прав иностранных предпринимателей, ведущих бизнес в России, с целью предупреждения их вовлечения в сферу теневой и криминальной экономики.
- 3.** Выявлять случаи принудительного труда, рабства и торговли людьми с целью трудовой эксплуатации. Жертвами этих видов преступлений чаще всего становятся мигранты – как внутренние, так и международные – приехавшие в поисках работы и не имеющие возможности воспользоваться официальными услугами служб занятости, агентств по найму персонала, информационно-консультационными центрами для мигрантов.
- 4.** Разработать *в период до 2025 г.* инструментарий пресечения деятельности криминальных этнических посреднических группировок, выстраивающих свой «бизнес» на содействии незаконной миграции и неофициальному трудоустройству мигрантов.
- 5.** Обеспечить *в период до 2025 г.* развитие сети официальных сервисов для мигрантов,

---

<sup>20</sup> Латов Ю.В., Ковалев С.Н. Теневая экономика. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2006.

предоставляющих информацию о возможностях легального трудоустройства в России, имеющихся вакансиях, рисках нерегистрируемой занятости.

6. Привлекая институт трудовых инспекций, обеспечить реализацию принципа равной оплаты за равный труд в отношении российских граждан и иностранных работников, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и – на уровне национального законодательства – в ст. 132 Трудового кодекса РФ. Для придания государственным трудовым инспекциям функций защиты трудовых прав не только российских граждан, но и иностранных работников на российском рынке труда, необходимо *в период до 2025 г.* соответствующим образом скорректировать законодательство на федеральном и региональном уровнях.

# 13.

## Упрощение порядка академической мобильности и учебной миграции.

### Аргументация

В условиях глобализации науки и высшей школы академическая мобильность становится важным фактором повышения качества преподавания и научных исследований. Привлечение иностранных преподавателей и научных сотрудников способно придать новый импульс реализации идеи инновационного развития экономики России, стимулировать развитие сферы высоких технологий, дать возможность российским студентам освоить передовые методы управления и организации производства.

Развитие образовательной миграции в Россию и привлечение иностранных студентов в российские вузы является важной практической задачей на фоне сокращения численности российских студентов, что обусловлено действием демографических факторов. Число иностранных студентов растет, но пока составляет не более 5% от их общей численности. Тем временем иностранные выпускники российских вузов, уже интегрированные в российский социум и обладающие востребованной на рынке труда квалификацией, являются перспективным демографическим и трудовым ресурсом России, если им будут созданы благоприятные условия для того, чтобы остаться в стране на постоянное местожительство.

Кроме того, привлечение иностранных студентов из стран СНГ в российские вузы может рассматриваться как инвестиция в человеческий капитал стран — партнеров России, которая имеет как экономическое измерение (подготовка кадров для развития национальных экономик государств СНГ), так и политическое измерение (то, что принято называть «мягкой силой», которая способна укрепить политические позиции России в регионе).

## Рекомендации по реализации

1. Определенные шаги по созданию особых условий для привлечения преподавателей и научных сотрудников предприняты в рамках формирования канала миграции для высококвалифицированных специалистов. Это направление должно развиваться дальше, максимально облегчая порядок получения разрешительных документов на трудоустройство и вида на жительство для этой категории мигрантов и членов их семей, а также субсидируя вузы и научно-исследовательские центры, привлекающие для работы иностранных ученых преподавателей.
2. Аналогично должен быть в самой ближайшей перспективе сформирован особый миграционный канал для иностранных студентов, прибывающих в Россию с целью получения высшего образования. Регулирование въезда, пребывания, обучения и трудоустройства в России учебных мигрантов, особенно граждан стран СНГ, должно исходить из повышенного государственного интереса к максимальному увеличению численности этой категории мигрантов в России.
3. Сделать *в период до 2025 г.* частью политики экспорта образовательных услуг привлечение иностранных граждан в российские средние специальные учебные заведения с целью подготовки квалифицированных кадров рабочих профессий для российского рынка труда. В условиях сокращения притока российских граждан в заведения среднего профессионального образования привлечение иностранных граждан (на контрактной, возможно кредитной основе) может стать источником дополнительных средств для колледжей. Кроме того, такая политика может рассматриваться инструментом «мягкой силы», повышающим авторитет России в регионе и способствующим его устойчивому развитию.
4. Совместно с Министерством образования и науки России разработать *в период до 2035 г.* государственную программу расширения экспорта образовательных услуг и поощрения учебной миграции в Россию. Программа должна быть сориентирована на создание максимально благоприятных условий для привлечения иностранных студентов в российские вузы, расширение информационно-рекламных кампаний о возможностях обучения в России, создание условий для адаптации и интеграции иностранных студентов, предоставление им возможности получения вида на жительство и гражданства РФ после завершения учебы.

# 14.

## Сопровождать проведение миграционной политики широкой разъяснительной работой в обществе.

### Аргументация

Формирование адекватного психологического климата в обществе должно быть важным элементом системы управления миграцией. Миграционная политика должна быть понятна и пользоваться, если не поддержкой, то пониманием местного населения.

Тем не менее, за последние 1,5–2 десятилетия вследствие целого ряда факторов: стремительного роста масштабов миграционного притока в Россию; объективного увеличения этнической дистанции между российском населением и мигрантами; игнорирования политики адаптации и интеграции приезжих; разрастания сектора незаконной миграции в результате просчетов в миграционной политике; непонимания обществом объективной роли миграции для развития страны; разжигания настроений ксенофобии, этнической неприязни и расового превосходства усилиями ряда публичных политиков и средств массовой информации – российское общество оказалось проникнуто антимигрантскими настроениями. По данным социологических опросов, каждый второй в России поддерживает националистическую идею «Россия для русских!» и 3/4 населения высказываются за жестко рестриктивную миграционную политику<sup>21</sup>.

На таком фоне выстраивать относительно либеральную миграционную политику, отвечающую интересам демографического и экономического развития России, крайне затруднительно. Заинтересованность России в привлечении мигрантов на постоянное проживание для смягчения неблагоприятных демографических тенденций и временных трудовых мигрантов для восполнения дефицита на рынке труда должно быть предметом широкой информационно-разъяснительной кампании воспитания толерантности, особенно в условиях, когда этническая структура общества встречается с вызовом растущей этнической диверсификации.

---

<sup>21</sup> По данным Левада-центра. Опрос проведен в августе 2016: <http://www.levada.ru/2016/10/11/intolerantnost-i-ksenofobiya/>

Принципиально важен тот посыл обществу со стороны государства, о котором говорилось выше, о том, что мигранты являются объективно необходимой частью российской жизни. Будучи подкрепленным соответствующими нормативными актами в миграционной сфере, обеспечивающими баланс интересов российских граждан и мигрантов, он создаст условие для снижения антимиграционных настроений, повышения интеграционного потенциала общества и принятия населением стратегически сориентированных мер государственной миграционной политики.

## Рекомендации по реализации

1. Государство должно *в ближайшей перспективе* развернуть широкую общегосударственную кампанию борьбы с ксенофобией, делегировав часть деятельности, связанной с интеграцией мигрантов и обеспечением их прав, неправительственным организациям и институтам гражданского общества.
2. Информационное сопровождение проводимой миграционной политики должно стать составной частью деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России (или иного федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию миграционной политики), что обеспечит прозрачность, логичность и взаимосвязанность принимаемых решений и информирует население об их целях.
3. Публичные государственные лица в своих выступлениях в СМИ и на разного рода общественных мероприятиях (конференциях, круглых столах, встречах с общественностью) должны транслировать российскому населению стратегическое видение позитивной роли миграционного ресурса для демографического и экономического развития России и тем самым препятствовать формированию негативных мифов относящихся к мигрантам, («мигранты отнимают рабочие места у россиян», «из-за мигрантов снижается зарплата» и т. п.), которые многократно опровергнуты результатами научных исследований.
4. Ввести *в период до 2025 г.* административную ответственность для политиков и чиновников за вброс в СМИ заведомо ложных «данных» о миграции и мигрантах, педалирующих тему криминализации мигрантов и этнической преступности, что негативно сказывается на формировании общественного мнения о мигрантах.
3. Проведением разъяснительной работы в обществе через средства массовой информации необходимо добиваться того, чтобы миграционная политика была понятна и пользоваться, если не поддержкой, то пониманием населения. Задача властей состоит в том, чтобы «создавать более позитивную атмосферу для обсуждения вопросов миграционной политики, а не идти вслед за общественным мнением»<sup>22</sup>. Разъяснение того, почему приезжают мигранты, какую роль они играют для российской экономики, что они, как

---

<sup>22</sup> К стратегии управления миграцией. Совет Европы. Страсбург, 2003, с.26

правило, занимают те рабочие места, на которые российские граждане не соглашаются, способно сформировать более позитивное общественное мнение в отношении мигрантов. Подчас доходчивое объяснение того, что благодаря труду мигрантов государство в состоянии платить пенсии российским пенсионерам, а вывозимые мигрантами деньги в десятки раз меньше той стоимости, которую они создают, работая в российской экономике, оказывается более эффективным инструментом воспитания толерантности, чем фестивали культуры разных народов.

# 15.

## Развивать общественно-государственное партнерство в сфере управления миграцией.

### Аргументация

Миграционная политика — это не только прерогатива государства, хотя заявленная государством позиция в отношении формирования желаемой с его точки зрения миграционной модели исключительно важна. Наряду с государством, субъектами миграционной политики выступают: экспертное сообщество, бизнес (ассоциации работодателей, использующих иностранную рабочую силу, частные агентства занятости и т. д.), неправительственные организации (правозащитные организации, информационно-консультационные службы, профсоюзы, объединения мигрантов и т. д.), диаспоры, средства массовой информации, отчасти — международные организации, предлагающие свой опыт и помощь. В том случае, если в руководстве страны и в обществе будет четкое понимание того, как оно намерено обеспечить и использовать позитивный потенциал миграции, тогда взаимодействие всех перечисленных субъектов сможет обеспечить логичную и эффективную миграционную политику.

Государство выступает разработчиком стратегических целей миграционной политики в их увязке с другими направлениями государственной политики и обеспечивает их реализацию через создание нормативно-правовой и институциональной базы. При этом государство может делегировать часть функций по реализации отдельных конкретных задач миграционной политики заинтересованным и компетентным общественным и частным структурам, сохраняя за собой контроль за их деятельностью в плане соответствия ее утвержденным целям.

### Рекомендации по реализации

1. Поручить ассоциациям работодателей совместно с научно-исследовательскими структурами проведение мониторинга и прогнозирование ситуации, складывающейся в сфере привлечения труда иностранных работников в России и оценки потребностей российского рынка труда в дополнительных тру-

довых ресурсах с целью совершенствования механизмов привлечения иностранной рабочей силы.

2. Делегировать *в период до 2025 г.* органам местного самоуправления и институтам гражданского общества функции реализации политики по адаптации и интеграции мигрантов. Инициировать разработку региональных программ гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии и укрепления толерантности с привлечением широкого круга экспертов — социологов, политологов, этнографов, а также представителей образовательных и общественных организаций. Разработать систему предоставления государственной финансовой поддержки общественным институтам, участвующим в реализации политики по адаптации и интеграции мигрантов.
3. Привлечь *в период до 2025 г.* к развитию официальной инфраструктуры содействия трудовой миграции — информационных сервисов для мигрантов, содержащих информацию о возможностях их трудоустройства в регионах России, о правилах проживания, оформления аренды или приобретения жилья, о получении образования, медицинского обеспечения, способах отстаивания мигрантами своих прав и т. д. — бизнес-структуры, частные агентства занятости, некоммерческие организации. Содействовать продвижению совместных инновационных инициатив российского государства и бизнеса: создания миграционных трудовых бирж, миграционных «терминалов», миграционных «мостов», заключения прямых договоров между крупными российскими предприятиями и странами происхождения мигрантов и т. д. Такого рода структуры помогут работодателям и работникам быстрее и с меньшими потерями найти друг друга.
4. Стимулировать в самой ближайшей перспективе развитие организованного привлечения (оргнабора) иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями российских предприятий в работниках определенной специальности и квалификации. Еще находясь в своей стране, будущий трудовой мигрант будет четко представлять себе, где, кем и на каких условиях он будет работать в России. Эта форма импорта рабочей силы подразумевает совместное участие государственных и предпринимательских структур, как в России, так и в странах происхождения мигрантов, заключение соответствующих двусторонних соглашений, привлечение частных агентств занятости.
5. Обеспечить *в период до 2025 г.* привлечение возможностей российского бизнеса для формирования системы профессиональной подготовки рабочих кадров из числа мигрантов в России, в соответствии с квалификационными требованиями российских работодателей.
6. Привлечь *в период до 2025 г.* экспертное сообщество, международные организации и некоммерческие фонды к участию в создании института научной экспертизы готовящихся административных решений, включая усиление антикоррупционной экспертизы миграционных законов.

7. С целью снижения масштабов нерегистрируемой миграции разработать в период *до 2035 г.* программы предвыездной подготовки мигрантов и делегировать неправительственным организациям в странах исхода проведение информационно-просветительских курсов для потенциальных мигрантов с целью информирования об основных правах и обязанностях иностранных работников в России, предотвращения рисков нелегальной занятости, использования поддельных документов, а также снижения рисков использования нелегальных каналов трудоустройства, рисков принудительного труда и торговли людьми.

# 16.

## Развивать международное сотрудничество в целях оптимизации миграционных процессов.

### Аргументация

Международная миграция – это, по сути, процесс, в который вовлечены интересы и стран въезда и стран выезда. Исторически осуществлять меры управления миграцией – где-то поощрительные, где-то ограничительные – начали страны въезда. Но с конца XX века страны выезда проявляют все большую заинтересованность в участии в процессах управления миграцией. Их интерес связан главным образом с обеспечением прав мигрантов, их законной занятостью в стране пребывания, обеспечивающей надежный заработок и соответственно увеличивающей, объем денежных переводов на родину. На мировом уровне уже общепризнано, что одним из важных условий эффективного управления транснациональными миграционными процессами является сотрудничество между странами въезда и выезда – на двусторонней и многосторонней основе. Эта глобальная тенденция отчетливо проявляется в постсоветском регионе. Регулирование процессов, связанных с международной трудовой миграцией, является здесь объектом двустороннего и многостороннего сотрудничества между странами, принимающими мигрантов и странами их происхождения. Наиболее проработанной сферой миграционного сотрудничества является борьба с самыми острыми проблемами, с которыми сопряжена международная миграция – распространением незаконной миграции, транснациональной организованной преступности, специализирующейся на торговле людьми.

Для России приоритетными партнерами в деле межгосударственного миграционного сотрудничества являются страны СНГ, которые выступают как основные миграционные доноры для страны, так и геополитические партнеры в деле развития региональной интеграции. Активизация межгосударственного сотрудничества в миграционной сфере между странами СНГ в 2000-х гг. говорит о взаимном понимании значения международной трудовой миграции как долговременного фактора развития стран региона и стремлении максимально использовать ее потенциал, в частности, через упорядочение миграционных процессов. Важно понимать, что от того, насколько последовательно-созидательной будет позиция

правительств стран СНГ в области миграционного сотрудничества, во многом зависит общая дальнейшая судьба интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Реализация идеи единого рынка труда, которая достигнута в формате Евразийского экономического союза (ЕАЭС), является результатом осознания роли трудовой миграции для стран региона. Свобода передвижения и трудоустройства для граждан стран-участниц ЕАЭС послужит важным стимулом для других государств к присоединению к этой региональной интеграционной структуре.

## Рекомендации по реализации

1. Развивать практику **двустороннего партнерства** с основными странами — поставщиками рабочей силы в Россию. Имеющиеся двусторонние межгосударственные соглашения о трудовой деятельности и защите прав трудовых мигрантов со странами центрально-азиатского региона<sup>23</sup> сделать *в период до 2035 г.* работающими механизмами оптимизации миграционных процессов путем их конкретизации, дополнения их соглашениями с заинтересованными регионами России, подключения к их реализации частных агентств занятости, разработки системы мониторинга и контроля практического выполнения положений соглашений<sup>24</sup>.
2. Расширить *в период до 2035 г.* диапазон многостороннего сотрудничества с постсоветскими государствами в сфере миграции. Сейчас такое сотрудничество остается сфокусированным преимущественно на борьбе с незаконной миграцией (в рамках ОДКБ и СНГ). Принципиальными **направлениями межгосударственного сотрудничества** могут стать: совершенствование миграционной статистики; профессиональная и языковая подготовка мигрантов, как в странах происхождения, так и в России; признание дипломов и сертификатов о профессиональном образовании; обеспечение прав мигрантов, включая пенсионное обеспечение; реадмиссия; противодействие незаконной миграции и торговле людьми. Согласованность миграционной политики государств-участников СНГ может реально способствовать выработке взаимоприемлемых механизмов оптимизации миграционных процессов и тем самым способствовать устойчивости развития региона в целом.
3. На негосударственном уровне целесообразно инициировать *в период до 2035 г.* развитие **регионального консультационного процесса** на постсоветском пространстве как неофициального форума заинтересованных государств, действующего на регулярной основе и состоящего из представителей правительств, бизнеса, институтов гражданского общества и экспертов. Цель консультационного процесса — достижение консенсуса

---

<sup>23</sup> В частности, Россия имеет двусторонние межгосударственные соглашения по трудовой миграции и с Таджикистаном (2004 г.) и Узбекистаном (2007 г.)

<sup>24</sup> Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006: <http://www.osce.org/ru/secretariat/19243>

в понимании миграционных процессов, связывающих постсоветские государства, оказание помощи правительствам в совершенствовании механизмов управления миграцией и разработке перспектив миграционного сотрудничества, а также обмен информацией, идеями и положительным опытом в области международной миграции. Предметом обсуждения консультационного процесса должна быть идентификация общих интересов и проблем в таких областях, как вклад миграции в развитие экономики участвующих стран, развитие общего рынка труда, обеспечение прав мигрантов, создание миграционной инфраструктуры, борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми.

4. Разработать *в период до 2025 г.* контуры **частно-государственного и общественно-государственного партнерства** в развитии взаимодействия между Россией и основными странами-донорами трудовых мигрантов в сфере профориентации мигрантов в регионе и организации системы профессиональной и языковой подготовки мигрантов в государствах исхода и дальнейшего профессионального обучения в учебных заведениях России, а также в деле разработки и реализации программ предвыездных информационно-просветительских курсов для потенциальных мигрантов.
5. Обеспечить дальнейшую законодательную проработку модели **единого рынка труда** в рамках ЕАЭС. Создать соответствующую наднациональную структуру в рамках ЕАЭС по регулированию вопросов трудовой миграции и развитию единого рынка труда. Снять неувязки между разделом XXVI «Трудовая миграция» «Договора о Евразийском экономическом союзе» и положениями российского миграционного законодательства в части получения гражданами государств-участников правового статуса в период их пребывания и трудоустройства в России. Эти неувязки, прежде всего, осложняют для российских работодателей условия найма работников из Армении, Казахстана и Кыргызстана и ставят их под угрозу штрафов за нарушение правил привлечения иностранной рабочей силы.
6. *На перспективу* следует предпринять шаги по развитию межгосударственного миграционного сотрудничества в рамках БРИКС, начало которому было положено встречей руководителей миграционных ведомств октябре 2015 г. Декларативный характер такого сотрудничества имеет все шансы перейти в практическую плоскость, учитывая принципиально различную демографическую ситуацию в странах-участницах БРИКС, которая может послужить локомотивом для формирования миграционных потоков между странами организации. Например, имеет смысл привлекать из Индии трудовых мигрантов в те сферы, в которых индийские работники зарекомендовали себя на мировом рынке труда: специалисты в сфере информационных технологий и программного обеспечения, врачи и медицинские работники.

# 17.

## Обеспечение согласованности экономических и геополитических интересов России при осуществлении миграционного взаимодействия со странами СНГ.

### Аргументация

Исторические связи России с другими постсоветскими государствами и нацеленность на развитие политической и экономической интеграции в регионе накладывает серьезный отпечаток на формирование российской миграционной стратегии. Страны СНГ являются основными миграционными донорами России, но одновременно – и основными ее геополитическими союзниками и партнерами по региональной интеграции. В связи с этим представляется, что миграционные взаимоотношения России с бывшими союзными республиками должны иметь особый характер, как это имеет место в их экономических и политических взаимоотношениях. Курс на привлечение в Россию квалифицированных специалистов из стран СНГ фактически ослабляет экономику бывших союзных республик, консервирует их отсталость, увеличивает разрыв в уровнях социально-экономического развития стран региона. В то же время возможность для граждан стран СНГ работать и зарабатывать в России, является важным условием сохранения социальной стабильности в регионе и укрепления межгосударственной региональной интеграции, на которую руководство России делает важную ставку.

Геополитические интересы России фактически сужают канал принятия решений в миграционной сфере, выводя на первый план обеспечение совместных интересов стран. Эти интересы предполагают наличие многообразных каналов легальной трудовой миграции в регионе для разных категорий мигрантов, совместные усилия государств в максимальном использовании квалификационного потенциала мигрантов, обеспечения их трудовых и социальных прав, противодействие их нерегистрируемому трудоустройству. Россия заинтересована в том, чтобы трудовая миграция из других стран СНГ не обескровливала экономику стран-доноров, а напротив, становилась для них ресурсом дальнейшего развития – на это «работают» денежные переводы мигрантов на родину, поддерживающие уровень жизни населения этих государств, а также обретение мигрантами

за время работы в России новых навыков и профессионального опыта, которые повышают их «экономический потенциал» по возвращении домой.

## Рекомендации по реализации

1. Обеспечить в *период до 2025 г.* согласованность миграционной стратегии России с государственной внешнеполитической стратегией (Концепцией внешней политики РФ, утвержденной в 2016 г.), которая приоритетным направлением внешней политики России указывает развитие сотрудничества со странами-участницами СНГ и дальнейшее укрепление действующих на пространстве СНГ интеграционных структур.
2. В *долгосрочном плане* содействовать странам происхождения мигрантов в конвертировании процессов трудовой миграции их граждан в Россию в ресурс укрепления социально-экономического развития этих стран (ре-интеграция возвращающихся мигрантов, использование ими полученного в России профессионального образования, навыков и опыта, инвестиционный потенциал денежных переводов, развитие малого и среднего бизнеса). Стимулировать российские инвестиции в экономику этих стран и создание там рабочих мест.
3. Расширять канал учебной миграции в Россию из стран СНГ, рассматривая его не столько как перспективный ресурс восполнения демографического и трудового потенциала России, но как инвестицию в человеческий капитал стран – партнеров России. Подготовка кадров для развития национальных экономик государств СНГ имеет важное значение для повышения устойчивости развития региона, а также укрепляет политические позиции России на региональной арене.
4. Пересмотреть в *период до 2025 г.* политику в отношении приема беженцев и шире – гуманитарных мигрантов. Этот вопрос выходит за рамки региона СНГ, но несет в себе важные внешнеполитические дивиденды для России в случае организации грамотной и ответственной политики в отношении этой категории мигрантов. Разработка специальной программы по расселению на территории России лиц, нуждающихся в убежище, способна поднять авторитет России на международной арене и одновременно способствовать решению экономических и демографических целей, стоящих перед ее миграционной политикой.<sup>25</sup> Потоки гуманитарных мигрантов из юго-восточных областей Украины в Россию в 2015 г. дали России шанс продемонстрировать способность к гуманной политике в отношении вынужденных мигрантов. В целом же политика по отношению к беженцам в России носит жестко заградительный характер. Единицы из них имеют возможность остаться в России и получить гражданство РФ.

---

<sup>25</sup>Об экономической отдаче от беженцев см.: Legrain Philippe, Refugees' Work: A Humanitarian Investment That Yields Economic Dividends. The Tent Foundation. May 2016: [https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/573cb9e8ab48de57372771e6/1463597545986/Tent-Open-Refugees+Work\\_VFINAL-singlepages.pdf](https://static1.squarespace.com/static/55462dd8e4b0a65de4f3a087/t/573cb9e8ab48de57372771e6/1463597545986/Tent-Open-Refugees+Work_VFINAL-singlepages.pdf)

3.

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ  
ВАРИАНТЫ  
МИГРАЦИОННОЙ  
ПОЛИТИКИ**

Предлагаемая миграционная стратегия России подразумевает формирование такой модели государственной миграционной политики, которая ориентируется на использование потенциала международной и внутренней миграции для обеспечения как краткосрочных, так и долгосрочных экономических и политических интересов развития страны. Такая модель призвана придать государственной миграционной политике внутреннюю логику, обеспечить, чтобы она стала эффективной составной частью национальной стратегии, повысила миграционную привлекательность России, обеспечила приток населения в страну, позволила решить проблемы дефицита трудовых ресурсов, не ущемляя при этом трудовые права российских граждан, обеспечила сокращение масштабов нелегальной миграции и незаконного трудоустройства мигрантов, оптимизировала процессы внутренней миграции, привела к сокращению коррупции, ксенофобии и нетерпимости в российском обществе, укрепила позиции России как регионального лидера на внешнеполитической арене.

Однако это не единственный возможный путь.

Как среди лиц, принимающих решения на государственном уровне, так и в среде российского экспертного сообщества нет единого мнения о том, как должна развиваться государственная миграционная политика России и имеет ли смысл вообще выстраивать миграционную стратегию в условиях меняющейся миграционной ситуации. В таких условиях велика вероятность реализации иных, альтернативных вариантов развития миграционной политики, воздействие которых на перспективы развития России будет принципиально другим.

**ПЕРВЫЙ ВАРИАНТ — «ИНЕРЦИОННЫЙ».** Он основан на том концептуальном постулате, что выстраивать миграционную стратегию вообще бессмысленно, поскольку миграционные процессы изменчивы и непредсказуемы. Государству отводится роль контролера, задача которого — обеспечить имеющимися методами законность въезда, пребывания и трудоустройства мигрантов. Такой сценарий предполагает, что миграционная политика будет следовать вслед за миграционной ситуацией и не будет претендовать на формирование желательных для государства и общества миграционных трендов. Во многом это — «инерционный» сценарий, закрепляющий суще-

ствующую модель миграционной политики. В рамках этого сценария борьба с такими наиболее острыми проблемами, как распространение незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства мигрантов будет осуществляться теми методами, которые присущи силовому ведомству, отвечающему за реализацию миграционной политики. Вопрос адаптации и интеграции мигрантов останется предметом их собственных забот со всеми вытекающими отсюда рисками для российского общества. На пути получения правового статуса разными категориями мигрантов и допуска иностранных граждан на российский рынок труда будут возводиться все новые административные барьеры под предлогом обеспечения интересов национальной безопасности. Коррупция в сфере миграции, несмотря на все декларируемые усилия, не исчезнет, поскольку основным условием ее преодоления является прозрачность и простота правил, установленных для мигрантов.

Российскому рынку труда при сохранении существующей ныне модели привлечения иностранной рабочей силы, допускающей существование значительного сегмента нерегистрируемой занятости мигрантов, грозит деформация его структуры, деградация трудовых отношений, широкое распространение практик дискриминации и эксплуатации работников.

Отказ от выбора стратегии в формировании миграционной политики является контрпродуктивным в долговременном плане: миграционная политика неизбежно останется непоследовательной, импульсивно реагирующей на новые возникающие вызовы, не способной формировать структуру миграционных потоков и реализовывать долгосрочные национальные приоритеты.

**ВТОРОЙ ВАРИАНТ — «ЗАГРАДИТЕЛЬНЫЙ».** Он предполагает ужесточение миграционной политики в отношении как постоянных, так и временных мигрантов. Возможность такого сценария тем более велика, что необходимость жесткого ограничения миграции признается сейчас во многих других принимающих мигрантов странах, прежде всего в США и государствах Европейского союза. По данным социологических опросов, 3/4 населения России высказываются за жестко рестриктивную политику в отношении притока мигрантов<sup>26</sup>, так что ужесточение миграционной политики будет воспринято населением с большим пониманием, чем политика поощрения иммиграции и притока трудовых мигрантов.

На деле сужение каналов для въезда временных и постоянных мигрантов будет иметь своим результатом разрушительные последствия для перспектив социально-экономического развития России. Нехватка рабочей силы на российском рынке труда, снижение конкурентоспособности российских предприятий, замедление темпов экономиче-

---

<sup>26</sup> По данным Левада-центра. Опрос проведен в августе 2016: <http://www.levada.ru/2016/10/11/intolerantnost-i-ksenofobiya/>. Примерно те же показатели фиксирует опрос, проведенный Всероссийским центром изучения общественного мнения в декабре 2016 г.: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116061>

ского развития России, рост нерегистрируемой миграции и незаконного трудоустройства. Не компенсируемое миграцией сокращение численности населения России, нарастание демографической нагрузки на работающее население, сужение пенсионной базы, сокращение размера пенсий, повышение пенсионного возраста. Ограничение возможностей трудоустройства в России может привести к дестабилизации социальной обстановки в странах — основных миграционных партнерах России и массовой бесконтрольной гуманитарной миграции в Россию.

Неприемлемость такого варианта миграционной стратегии, при котором целенаправленно сокращается приток мигрантов в Россию, в том числе и прежде всего из стран бывшего СССР, определяется его экономической и политической недалекостью. Введение визового режима со странами СНГ, что вполне вписывается в этот сценарий, могло бы иметь крайне негативные последствия для России во внешнеполитической сфере: будучи воспринято в странах СНГ как насильственное разрушение традиционных связей со стороны России, оно способно деформировать процессы региональной экономической и политической интеграции. Впрочем, введение визового режима — это мера, технически сложно реализуемая в краткосрочной перспективе. Поэтому ужесточение правил для временных и постоянных мигрантов скорее всего может происходить через усложнение процедур легализации своего статуса и получения разрешительных документов (как оно, собственно, и происходит в последние два-три года). Это неизбежно приведет (и уже приводит!) к росту нерегистрируемой миграции. Мировым миграционным опытом доказано, что потоки мигрантов инертны — набрав силу, они не останавливаются, если на их пути воздвигаются административные преграды, они только меняют форму: если нельзя въехать и работать легально, мигранты все равно находят способы въехать и трудоустроиться, но в обход препятствующих этому законов, т. е. фактически в теневом секторе рынка труда.

Сосредоточение функций по реализации миграционной политики в Министерстве внутренних дел, являющемся сугубо правоохранительным институтом, повышает вероятность развития тенденции ужесточения российской миграционной политики, как это уже было после институциональной реформы 2002 г.

Вариант ужесточения миграционной политики, который неизбежно приведет к снижению миграционной привлекательности России для граждан стран бывшего СССР, переориентацию миграционных потоков на другие страны назначения и сокращение притока мигрантов в Россию, вступает в прямое противоречие со стратегическими интересами страны, которые заключаются в необходимости найти адекватный ответ на переживаемую Россией демографическую трансформацию и тем самым обеспечить ее дальнейшее поступательное развитие. Миграционный ресурс является частью этого ответа. Поэтому даже возможность введения балльной системы в предоставлении

вида на жительство<sup>27</sup> мигрантам, желающим обрести легальный статус проживания в России, вызывает споры в экспертном сообществе.

При таком сценарии не приходится говорить о создании более либеральных условий для внутренних мигрантов (в частности, отмене механизма обязательной регистрации граждан по месту проживания), которые могли бы способствовать необходимому для экономики повышению внутренней мобильности населения и формированию ее предпочтительных географических векторов.

**ТРЕТИЙ ВАРИАНТ — «ЭКОНОМИЧЕСКИЙ».** Альтернативным вариантом миграционной стратегии можно считать такой подход, который сфокусирован исключительно на получении сиюминутных экономических дивидендов от международной миграции. Логика этого варианта такова, что поскольку основным бенефициаром использования миграционного ресурса является российская экономика (бизнес, государственные и частные предприятия, работодатели, испытывающие нехватку рабочей силы), все усилия государства должны быть сконцентрированы на обеспечении максимальной экономической отдачи от мигрантов.

Задача, которая кажется вполне логичной в отношении привлечения временных иностранных работников, приобретает неоправданно гипертрофированные формы в отношении других категорий мигрантов.

Например, мигранты, желающие въехать на постоянное местожительство в Россию как участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, сталкиваются с довольно жесткой системой отбора, фильтрующей соотечественников по их квалификационным и возрастным характеристикам, что в принципе противоречит идее Госпрограммы.

Иностранные выпускники российских вузов, подавляющее большинство которых являются гражданами бывших союзных республик, рассматриваются исключительно как перспективный ресурс пополнения российского рынка труда, поэтому для них создаются преференции в получении вида на жительство и гражданства России. При этом забывается, что такое сманивание квалифицированных, хорошо образованных граждан стран, являющихся важными геополитическими партнерами России, наносит урон экономике этих стран и вступает в противоречие с целями экономической и политической интеграции стран региона, в устойчивом развитии которого Россия, несомненно, заинтересована.

---

<sup>27</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части совершенствования института вида на жительство в Российской Федерации». Вынесен на общественное обсуждение 7 февраля 2017 г.: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=61950>

Более того, такой сценарий экономического прагматизма фактически допускает существование обширного сектора нерегистрируемой занятости мигрантов. Для относительно слабого и неконкурентоспособного российского бизнеса (а значит, и российской экономики) возможность нанимать мигрантов неофициально и тем самым экономить на издержках, оказывается важным конкурентным преимуществом, позволяющим выжить, особенно в условиях экономического кризиса. Неэффективная, глубоко коррумпированная система контроля трудовых отношений не в состоянии оказать сдерживающее влияние на эту порочную практику.

Казалось бы, в рамках этого сценария, сориентированного на обеспечение максимальной экономической отдачи от мигрантов, государство должно активно участвовать в развитии инфраструктуры трудовой миграции и создании системы подготовки рабочих кадров из числа мигрантов в России на основе существующих и создания новых учебных заведений системы среднего профессионального обучения с тем, чтобы обеспечить необходимый уровень профессиональной подготовки мигрантов в соответствии с требованиями российских работодателей. Однако этого не происходит. В результате на фоне массового присутствия трудовых мигрантов на российском рынке труда сохраняется постоянно высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу.

Как видим, ни один из рассмотренных альтернативных вариантов развития миграционной политики не отличается целостностью в восприятии стратегической роли миграционного ресурса для долгосрочного развития России.

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложенная модель миграционной стратегии и рекомендации по ее реализации разработаны, исходя из глобальных и внутренних вызовов (экономических, демографических, социально-политических, внешнеполитических), возникающих перед Россией в настоящее время. Аксиомой, на основании которой выстраивается предложенная миграционная стратегия, является тезис о том, что ключевой стратегической задачей России на нынешнем этапе является обеспечение поступательного экономического развития. Данное развитие не может быть обеспечено в условиях текущей демографической ситуации, без привлечения дополнительных человеческих ресурсов извне, а значит, российская экономика в ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективе заинтересована в миграционном ресурсе. Поступательное экономическое развитие невозможно также без обеспечения социально-политической стабильности, а значит, необходимо обеспечить такие условия для интеграции и адаптации прибывающих в страну мигрантов, которые позволят гарантировать бесконфликтное сосуществование принимающего общества и прибывающего населения. Заинтересованность российской экономики в труде мигрантов в настоящее время не очевидна для большей части российского общества. Об этом свидетельствует фиксируемый рост ксенофобных настроений, стремление концептуализировать миграцию в категориях угроз безопасности («секьюритизация» миграции), призывы ограничить приток мигрантов в страну. Подобные социальные настроения вступают в противоречия с интересами экономического развития. Задача государства в этих условиях – с помощью экспертных структур, гражданского общества, СМИ – работать над изменением общественного сознания в отношении мигрантов, и в то же время обеспечить такие законодательные рамки и правоприменительную систему в сфере исполнения миграционного законодательства, которые будут способны эффективно пресекать нарушения миграционного законодательства и тем самым гарантировать безопасность как гражданам Российской Федерации, так и прибывающим в Россию мигрантам.

Предложенная миграционная стратегия России предполагает формирование относительно либеральной государственной миграционной политики в отноше-

нии привлечения постоянных и временных мигрантов, как того требуют сложившаяся демографическая ситуация и интересы социально-экономического развития страны. Однако это не означает политику «открытых дверей» для мигрантов; речь идет об установлении четких правил для мигрантов в отношении въезда, пребывания, получения легального статуса, трудоустройства и устранении неоправданных административных барьеров, создающих питательную среду для коррупции. Формирование четких правил требует согласованности законодательных мер и последовательной правоприменительной практики. В этой связи большое значение в деле реализации данной миграционной стратегии отводится необходимости кодификации, систематизации, согласованию принятых законодательных актов в сфере миграции и налаживанию четкой работы системы правоприменения.

Некоторые рекомендации по реализации направлений миграционной стратегии выходят за рамки сферы управления миграцией, что свидетельствует о тесной взаимосвязи задач, стоящих перед миграционной политикой, с задачами социально-экономической, политики в области занятости, образования, демографической политики, внешней политики и подчеркивает роль межведомственного взаимодействия в решении стратегических целей развития России.

Более детальная проработка мер по реализации миграционной стратегии, а также подготовка предложений по внедрению соответствующих механизмов ее имплементации и реформированию законодательной базы возможны тогда, когда предлагаемая миграционная стратегия будет введена в формат общенациональной стратегии развития России до 2035 г. Она должна быть тесно взаимосвязана на концептуальном уровне с другими, связанными с ней направлениями государственной политики – экономической, демографической, политикой в области занятости, образования, внешней политикой. Предложенная модель миграционной стратегии также потребует от государства готовности к существенным финансовым вложениям, однако, эти затраты явятся по сути инвестицией в обеспечение экономического развития страны, в развитие человеческого капитала России и постсоветских стран, в социально-политической стабильности которых Россия прямо заинтересована с точки зрения обеспечения собственной безопасности.

---





ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: (495) 725 78 06, 725 78 50

e-mail: [info@csr.ru](mailto:info@csr.ru)

web: [csr.ru](http://csr.ru)