

УДК 325:1

ВОРОНИНА Наталия Александровна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН (119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10; natalia.a.voronina@gmail.com)

СУВОРОВА Вера Александровна – кандидат политических наук, доцент Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; sailor_min@mail.ru)

ВОЛОХ Владимир Александрович – доктор политических наук, профессор Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; v.volokh@yandex.ru)

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ: ВЫХОД ИЗ ПАНДЕМИИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы в миграционной сфере, возникшие из-за нового вируса COVID-19. На фоне пандемии на российском рынке труда произошло резкое сокращение рабочих мест, особенно в тех отраслях, где были заняты мигранты. Авторы отмечают, что государство в лице МВД России оперативно приняло ряд мер по продлению пребывания иностранных граждан в РФ на период кризиса в целях недопущения роста числа мигрантов с неурегулированными правовыми вопросами.

Авторы делают вывод, что для противодействия формированию негативного сценария развития ситуации на российском рынке труда с участием трудовых мигрантов необходимо уже сейчас разработать и принять дополнительные меры, которые должны исходить от государства и работодателей – как профильных, так и социально ориентированных.

Ключевые слова: миграционная политика, коронавирусная инфекция COVID-19, рынок труда, трудовая деятельность иностранных граждан, меры поддержки иностранных граждан

Один из вызовов, с которым сталкивается сегодня Россия, – ошутимое сокращение численности населения. Согласно социально-экономическому прогнозу, до 2024 г. естественная убыль населения может быть компенсирована лишь за счет иностранных граждан. Демографы сходятся во мнении, что даже при успешной реализации майского указа Президента РФ от 2018 г. в России за 30 лет не удастся достичь естественного прироста населения – превышения рождаемости над смертностью¹. Согласно расчетам Института научно-общественной экспертизы и Российской академии народного хозяйства и государственной службы, при текущем суммарном коэффициенте рождаемости (СКР) – среднем числе рождений у одной женщины – и ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) естественный прирост населения в ближайшие годы достигнут не будет. Расчеты охватывают период до 2050 г. и исходят из СКР на уровне 1,58 и ОПЖ – около 73 лет. И даже если миграционный прирост будет ежегодно составлять 300 тыс. чел., это все равно не приведет к увеличению численности населения РФ.

Для выхода из кризиса и обеспечения стабильного развития экономики России нужен качественный человеческий капитал – специалисты, обладающие передовыми знаниями в различных областях экономики, включая область новейших технологий, и высокими профессиональными характеристиками.

России по объективным причинам не удалось решить в полной мере задачу, поставленную в Концепции государственной миграционной политики 2012 г.²

¹ Башкатова А. До 2050 года естественного прироста населения в РФ не будет. – *Независимая газета*. 2020. 19 мая.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. Президентом РФ от 13.06.2012. Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>

(первой), – привлечь в страну востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля. По-прежнему среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю составляют низкоквалифицированные работники. Поэтому представляется необходимым осуществлять подготовку квалифицированных специалистов для российской экономики непосредственно в российских высших учебных заведениях, привлекая для обучения в них иностранных граждан.

Наиболее подходящими кандидатами для обучения и последующей трудовой деятельности в России является молодежь из числа наших соотечественников, в первую очередь русскоговорящих, близких по культуре, легко адаптирующихся к новым условиям. Задача увеличения числа иностранных граждан, обучающихся в российских организациях высшего образования за счет бюджета РФ, позиционируется как одна из важнейших задач государства [Воронина 2020].

На эти цели были направлены законодательные инициативы, позволившие в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹ повысить доступность образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в РФ и пребывания на ее территории иностранных граждан в целях обучения в российских образовательных организациях.

В настоящее время в России обучаются студенты из 170 стран. Их обучение осуществляется в т.ч. в целях привлечения наиболее талантливых выпускников на работу в РФ. На это направлены принятые Государственной думой поправки в федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»², упрощающие для иностранцев – выпускников российских вузов получение вида на жительство и гражданства РФ. Однако размер ежегодно выделяемой квоты для подготовки высококвалифицированных кадров за счет бюджета РФ (15 тыс. чел., включая 3,5 тыс. для постсоветского пространства) не соответствует той роли, которую играет Россия в мире, и значительно уступает показателям других государств.

Быстро растущая цифровизация всех сфер жизни общества формирует новые вызовы для статистического учета международной трудовой и учебной миграции. Появляется большое число новых явлений, таких как «миграция без выезда за рубеж» – для обучения или выполнения работ удаленным способом по каналам электронной связи.

Сложности возникают при стратификации миграционных потоков по целям въезда/выезда. Ориентация на документальное сопровождение может вводить в заблуждение статистические службы в силу множественности целей. Например, получив учебную визу на въезд в страну, мигрант нередко подрабатывает. В категорию студентов-мигрантов не попадают лица, приезжающие на обучение на короткий период времени, длящийся меньше учебного года.

Возникновение нового вируса *COVID-19* нанесло серьезный удар по российской экономике. Российские аналитики и экономисты оценивают спад ВВП РФ в 2020 г. на уровне 6%, предсказывая, что докризисный уровень может быть достигнут только к середине 2022 г. либо что полное восстановление экономики

¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/74e338ae02b148ec31

² Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ (посл. ред.). Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/

не произойдет в течение нескольких лет¹. При этом официально объявленная государственная поддержка экономики составляет в России около 2% ВВП (в Германии этот показатель составляет более 10% ВВП, во Франции – 9%, в Италии – 6%, Китае – 4%). Академик РАН А. Аганбегян прогнозирует увеличение числа бедных в стране с 18 млн чел. до 30 млн и более.

На фоне пандемии на российском рынке труда произошло резкое сокращение числа рабочих мест, особенно в тех отраслях, где были заняты мигранты. Фиксируется быстрый рост числа официально зарегистрированных безработных. За 10 дней мая их число выросло более чем на 200 тыс. чел. Ожидается, что к концу года на учете в службах занятости будут стоять 2,5 млн чел.² Если исходить из того, что общее число безработных обычно в 4–5 раз больше, чем официальная статистика, то численность ищущих работу может превысить 10 млн.

Одними из первых ряды безработных пополнили мигранты. Это связано как с социальным кризисом, так и с неурегулированными правовыми вопросами. Исследователи отмечают скопление большого числа мигрантов в Москве и других крупных городах. При этом работодатели южных регионов заявляют о нехватке рабочих рук в сельском хозяйстве. Мигранты живут в стесненных условиях, не имеют средств к существованию, не имеют накоплений – «подушки безопасности», – т.к. все заработанное они отправляли на родину, им нечем оплачивать жилье. Они лишены какой бы то ни было поддержки от государства. На этом фоне возникает реальная угроза в сфере безопасности – происходит рост активности вербовщиков-террористов. У мигрантов затруднен доступ к медицинской помощи, хотя, как отмечается, медики в России не отказывают мигрантам, заболевшим *COVID-19*, в лечении.

Пандемия коронавирусной инфекции в РФ и все, что с ней связано в текущей жизни, обозначили проблемы и в миграционной сфере. Для решения возникающих проблем требуется совершенствование системы миграционного регулирования. Рассматривая текущую ситуацию в процессах трудовой миграции и возможные проблемные вопросы, которые могут возникнуть после открытия границ, считаем важным предложить ряд мер, связанных с регулированием пребывания и трудовой деятельности мигрантов, прежде всего из государств с безвизовым порядком въезда в РФ, которые составляют большую часть объемов трудовой миграции.

В настоящее время на российском рынке труда с участием иностранных работников произошло значительное сокращение числа рабочих мест, что в условиях незначительного уменьшения общей численности трудовых мигрантов в РФ ведет к значительному увеличению безработицы среди них. Таким образом, они вынуждены искать любую работу. Следствием этой ситуации является резкий рост теневой занятости при демпинге зарплат. Безработица и нелегальная трудовая деятельность, как правило, способствуют росту правонарушений, создают угрозу общественной безопасности, влекут развитие антисанитарных условий в быту и других негативных проявлений в общественной жизни, что крайне нежелательно в условиях пандемии.

В целях минимизации проблемных вопросов, связанных с пребыванием, проживанием, трудовой деятельностью иностранных граждан и лиц без гражданства издан указ Президента РФ «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской

¹ Сергеев М. Восстановления российской экономики ждут к середине 2022 года. – *Независимая газета*. 2020. 19 мая.

² *Независимая газета*. 2020. 28 мая.

Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹.

Понятно, что в период развития пандемии и закрытия предприятий и производств российские государственные структуры и работодатели не могут предложить действенные меры по содействию в трудоустройстве мигрантов. Но после преодоления пика пандемии и по мере возобновления деятельности предприятий их необходимо оперативно принять. Эти меры, с одной стороны, должны быть направлены на помощь мигрантам в легальном трудоустройстве, а с другой – противостоять развитию теневых сервисов по содействию в теневой занятости и оказанию других теневых услуг в период кризиса. Следует отметить, что до кризиса теневой рынок труда мигрантов охватывал значительную часть всего миграционного сообщества, т.е. он представляет собой мощную и разветвленную инфраструктуру, влияние которой нельзя игнорировать.

Помимо проблем, связанных с неурегулированным правовым статусом и теневой трудовой деятельностью мигрантов, развитие рынка нелегального труда мигрантов может негативно отразиться и на занятости российских граждан, которые не смогут конкурировать с трудовыми мигрантами в связи с демпингом зарплат, условиями труда и другими факторами трудовой деятельности.

Таким образом, для противодействия формированию негативного сценария развития ситуации на российском рынке труда с участием трудовых мигрантов необходимо уже сейчас разработать и оперативно принять дополнительные меры. Эти меры должны идти как от государства, так и со стороны профильных работодателей, у которых работает большинство мигрантов, и социально ориентированных российских объединений работодателей.

Следует отметить, что государство в лице МВД России уже немало сделало, оперативно приняв ряд мер по продлению пребывания иностранных граждан на период кризиса в целях недопущения роста числа мигрантов с неурегулированными правовыми проблемами. Эту работу важно продолжить, распространив процесс на все категории мигрантов, которые вследствие кризиса могут оказаться в проблемной ситуации, в частности, на высококвалифицированных работников, членов их семей и пр.

В развитие мер по содействию в правовом урегулировании статуса мигрантов и придания им системности предлагаем на законодательном уровне закрепить возможность изменения иностранными гражданами цели визита в РФ через получение новой (продление действующей) визы или новой миграционной карты. В сложившейся обстановке это позволит легализовать тех мигрантов из ближнего зарубежья, которые въехали в РФ с иными целями, нежели работа, через получение ими патентов, т.к. в настоящее время и в ближайшем будущем большая часть различных категорий мигрантов будут вынуждены заняться деятельностью, приносящей доход. И этот механизм даст им доступ к легальной занятости. Такая инициатива могла бы способствовать созданию режима долгосрочного пребывания иностранных граждан в РФ, что соответствует поручениям президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

В целях минимизации теневого рынка труда целесообразно также принять меры по упрощению получения или продления патента для мигрантов из безвизовых государств, работающих в РФ. Считаем возможным, хотя бы временно, ввести режим оформления патентов иностранным гражданам, находящимся

¹ Указ Президента РФ от 18.04.2020 № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73813348/>

в РФ свыше 30 дней, распространив его на тех, на кого не распространяется административное выдворение за пределы РФ вследствие нарушения сроков пребывания в Российской Федерации. Учитывая, что оформление патента для тех, кто находится в РФ более 30 дней, возможно только со штрафом, предлагаем, хотя бы временно, отменить эти штрафы для мигрантов, оформляющих патент в период кризиса.

Другой мерой, востребованной среди трудовых мигрантов и заинтересованных в них работодателей, могла бы стать отмена ограничения срока действия патента, предполагающая трудовую деятельность иностранного гражданина в течение 2 лет без выезда из РФ. Такое решение позволит значительно упростить жизнь трудовых мигрантов и минимизирует число их контактов с органами власти, разгрузит и позволит оптимизировать работу профильных государственных структур. В то же время стабилизируется уплата фиксированных авансовых платежей, исчезнет необходимость перерыва в работе и платежей в целях оформления нового документа и искусственного выезда и въезда в РФ.

Предложенные выше меры по урегулированию правового статуса и упрощению оформления и продления патентов на трудовую деятельность должны быть дополнены мерами по содействию в легальном трудоустройстве мигрантов в период кризиса и на этапе выхода из него.

К сожалению, за прошедшие годы государственным структурам и бизнесу так и не удалось выстроить механизм эффективного организованного (легального) содействия в трудоустройстве мигрантов¹. Опросы мигрантов показывают, что в подавляющем большинстве они при трудоустройстве пользуются советами и услугами своих соотечественников. Организованный набор также показал свою неэффективность, причем, что важно, он скомпрометировал себя в среде работодателей. Это связано с тем, что заинтересованные в оргнаборе работодатели-заказчики, которые вложили в оргнабор финансовые и иные ресурсы, либо не отобрали необходимых работников, либо отобранные работники перешли к другим работодателям сразу после прибытия в Россию или через 1–3 месяца.

На наш взгляд, на региональном уровне (службы занятости, органы внутренних дел и объединения работодателей) можно было бы принять следующие оперативные мероприятия, не требующие изменения законодательства:

- составить перечень работодателей, в силу специфики своей деятельности (прежде всего речь идет о выполнении работ, не требующих привлечения квалифицированных кадров) заинтересованных в привлечении трудовых мигрантов в ближайшее время и после открытия границ, а также подготовить обобщенный список вакансий в профессионально-квалификационном разрезе;

- разработать проекты региональных программ привлечения трудовых мигрантов на «общественные работы» — по рекультивации свалок, ремонту дорог, озеленению и пр.;

- открыть на базе региональных объединений работодателей и других заинтересованных структур консультационные пункты по разъяснению мигрантам условий легализации и помощи в трудоустройстве;

- определить порядок льготного предоставления проживания в общежитиях и гостиницах для заинтересованных мигрантов в указанный период;

- привлечь в качестве со-поставщика внешних трудовых ресурсов частные агентства занятости (ЧАЗы), аккредитованные при Роструде.

При этом эксперты считают, что после окончания пандемии скорее всего

¹ Волох В.А., Курдюмов Н.В. Трудовая миграция в России во время и сразу после пандемии. — *Независимая газета*. 2020.17 апр.

придется вводить более строгий и, главное, качественный профотбор будущих гастарбайтеров¹.

На федеральном уровне (совместными усилиями представителей Минэкономразвития России, Минтруда России, МВД России, объединений российских работодателей и экспертного сообщества) в целях разработки указанных мер и координации работы по их внедрению целесообразно сконцентрироваться на мерах по:

- поддержке регионов в реализации проектов организованного содействия в трудоустройстве востребованных работников из числа иностранных граждан;
- обеспечению преференций работодателям, привлекающим трудовых мигрантов в организованном режиме;
- реализации механизмов сопровождения заинтересованными работодателями и объединениями работодателей процессов отбора и предвыездной подготовки за рубежом востребованных работников;
- мерам контроля за тем, чтобы привлеченные работодателем трудовые мигранты отрабатывали необходимый период времени у работодателя, понесшего материально-финансовые затраты, связанные с подготовкой и оформлением документов на привлекаемых трудовых мигрантов, при одновременном контроле за выполнением со стороны работодателя условий труда и быта для иностранных работников.

Все предлагаемые нами меры направлены прежде всего на развитие легального рынка труда иностранных работников при соблюдении приоритета трудоустройства для российских граждан.

Процессы легального привлечения и использования российскими работодателями иностранных трудовых ресурсов предполагают деятельность работодателей и российских операторов услуг в сфере трудовой миграции в рамках действующего законодательства. Для этого профильные специалисты работодателей и других организаций должны не только хорошо знать само законодательство, но и владеть навыками и умениями на основе правоприменительной и судебной практики в сфере трудовой миграции.

В целях профилактики правонарушений в миграционной сфере и повышения качества работы профильных специалистов в сфере трудовой миграции был разработан и ныне действует государственный профессиональный стандарт «Специалист по трудовой миграции» (ПС СТМ). Его применение, обучение и аттестация профильных работников являются затратными процессами как для работодателей, так и для самих профильных специалистов. Для ослабления финансовой нагрузки на бизнес в процессе аттестации профильных работников по требованиям ПС СТМ предлагаем разработать налоговые льготы, стимулирующие работодателей к проведению соответствующего обучения и аттестации своих профильных работников. Внедрение ПС СТМ приведет к установлению унифицированных стандартов при работе с иностранным персоналом, минимизации нарушений в сфере миграционного законодательства, «выведению из тени» иностранной рабочей силы.

Полагаем возможным внести предложение в правительство РФ о рассмотрении на его заседании вопроса «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 18.04.2020 № 274 “О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой корона-

¹ Трифонова Е. Гастарбайтеров попытаются выгнать со строек в поля. – *Независимая газета*. 2020. 29 мая.

вирусной инфекции (COVID-19)» и необходимых мерах совершенствования управления миграционными процессами по завершению пандемии».

К участию в обсуждении этой темы следует привлечь представителей Минэкономразвития России, МВД России, Минтруда России, Минздрава России, ФАДН, других федеральных и муниципальных органов исполнительной власти, а также профсоюзов и объединений работодателей.

Представляется целесообразным обсудить миграционные проблемы и на уровне Исполнительного комитета СНГ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Стоит рассмотреть возможность вывоза чартерными рейсами части мигрантов из России домой, в страны СНГ, оказания финансовой помощи правительствами стран Содружества мигрантам, застрявшим в нашей стране.

Целесообразно расширять поддержку мигрантов со стороны различных институтов гражданского общества.

Все предлагаемые меры носят как оперативный, так и перспективный характер в части регулирования российского рынка труда с участием иностранных работников. Их реализация, на наш взгляд, будет способствовать исполнению поручений президента РФ от 6 марта 2020 г. по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

Список литературы

Воронина Н.А. 2020. Человек в иерархии ценностей российского общества и государства: миграционное измерение. — *Правовое обеспечение социальной справедливости в условиях цифровизации: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции с международным участием* (отв. ред. Т.А. Сошникова). Москва, 19 февраля 2020 г. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета. С. 226–231.

VORONINA Nataliya Aleksandrovna, *Cand.Sci. (Legal)*, Senior Researcher at the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences (10 Znamenska St, Moscow, Russia, 119019; natalia.a.voronina@gmail.com)

SUVOROVA Vera Aleksandrovna, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of the State University of Management (99 Ryazansky Ave, Moscow, Russia, 109542; sailor_mun@mail.ru)

VOLOKH Vladimir Aleksandrovich, *Dr.Sci. (Pol.Sci.)*, Professor of the State University of Management (99 Ryazansky Ave, Moscow, Russia, 109542; v.volokh@yandex.ru)

MIGRATION POLICY IN A NEW REALITY: EXITING A PANDEMIC

Abstract. The article discusses the problems in the migration sphere that arose due to the new virus COVID-19. Against the backdrop of a pandemic, the Russian labor market experienced a sharp reduction in jobs, especially in those sectors where migrants were employed. The authors note that the state via the Ministry of Internal Affairs of Russia promptly took a number of measures to extend the stay of foreign citizens during the crisis in order to prevent the growth of irregular migrants.

The authors conclude that in order to counteract the formation of a negative scenario for the development of the situation on the Russian labor market with the participation of labor migrants, it is necessary now to develop and quickly take additional measures that should come from the state and representatives of employers, both profile and socially oriented ones.

Keywords: migration policy, coronavirus infection COVID-19, labor market, labor activity of foreign citizens, measures of support to foreign citizens