

29 мая 2012 г.

**X Международная конференция  
«Государственное управление в XXI веке:  
повестка дня российской власти»**

**Выступление Сергея Владимировича Еремина, представителя ФМС РФ:**

Распад СССР и другие перемены, происшедшие на наших глазах в конце прошлого века, обусловили новые миграционные тенденции. Экономические и политические преобразования 80-х – начала 90-х годов прошлого века в России способствовали возникновению новой институциональной среды. Существенно изменилась миграционная ситуация. Возникли новые формы миграции. Прекратилось финансирование ряда государственных миграционных программ.

В результате многие методы регулирования миграционных процессов, активно применявшиеся в рамках плановой экономики и административно-командной системы управления, с началом рыночных реформ в значительной степени утратили свою эффективность.

К тому же отсутствие четкой концептуальной основы государственной миграционной политики в эти годы способствовало хаотичности развития миграционного законодательства.

Миграционные процессы сегодня играют важнейшую роль в жизни России и отдельных ее регионов, обеспечивая освоение территории страны, перераспределение населения и трудовые ресурсы.

Эффективное регулирование миграционных процессов становится устойчивым фактором удовлетворения потребностей российской экономики в трудовых ресурсах и компенсации естественной убыли населения.

В настоящее время органами государственной власти принимаются серьезные меры по совершенствованию миграционной политики Российской Федерации, направленные на обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, защиты ее национальных интересов.

Количество нормативно-правовых актов, затрагивающих те или иные аспекты управления миграционными процессами, насчитывает более десятка федеральных законов, свыше 50 указов президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений.

Вместе с тем анализ тенденций развития внутренних и международных миграционных процессов показывает, что государственная миграционная политика Российской Федерации не в полной мере отвечает реалиям сегодняшнего дня, изменениям, происходящим в стране и в мире. На совершенствование государственного управления в области миграции направлен одобренный решением Совета безопасности Российской Федерации в апреле текущего года проект концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Работа над проектом концепции миграционной политики была организована в рамках правительственной комиссии по миграционной политике под председательством первого

заместителя председателя правительства Российской Федерации Игоря Ивановича Шувалова. В работе над этим документом приняли участие представители самого широкого круга экспертов. Прежде всего, это члены рабочей группы по разработке социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. В проекте учтены положения программных статей президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина «Национальный вопрос» и «Строительство справедливости – социальная политика для России» и его выступления на итоговой коллегии ФМС России в январе 2012 года.

Документ прошел обсуждение в общественной палате дважды, в российской трехсторонней комиссии, в совете при президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Мы отразили также рекомендации и предложения администрации президента, Совета безопасности, Государственной думы и Совета федерации. Также он получил положительную оценку Международной организации труда, всемирного банка и Международной организации по миграции.

Концепция миграционной политики должна заменить концепцию регулирования миграционных процессов, одобренную распоряжением правительства Российской Федерации 1 марта 2003 года, выведя государственный подход к вопросам миграции на уровень политики.

Разработчики концепции рассматривают миграционную политику как инструмент содействия развитию экономики, ее модернизации, а также восполнения дефицита трудовых ресурсов, возникшего в следствие демографического спада 90-х годов.

Несомненно, приоритетом является обеспечение занятости россиян.

Не все существующие проблемы можно решить с помощью миграционных инструментов. Это касается, например, эмиграции россиян, оттока населения с Дальнего Востока и из Сибири. Миграция в этих случаях – следствие, а устранять надо экономические и социальные причины. Поэтому в рамках концепции миграционной политики полностью решить их не представляется возможным.

Цели, задачи и направления миграционной политики сформулированы в проекте, исходя из объективно существующих основных факторов, связанных с управлением миграцией и в области демографии, а также с учетом интересов экономики и национальной безопасности.

Фактор первый. Развитие и модернизация экономики невозможны без наличия трудовых ресурсов необходимого качества и в необходимом количестве.

Фактор второй. Значительное сокращение в последние годы численности населения в трудоспособном возрасте.

Третий фактор. Большая часть мигрантов – до 80% – прибывает из стран СНГ. В основном оттуда идет приток мускулов, а не мозгов.

Фактор четвертый. Национальный вопрос, возможность возникновения анклавов и роста экстремизма.

Пятый фактор. Вопрос внутренней мобильности населения и ее усиление.

Шестой фактор. Наличие разных категорий мигрантов, нуждающихся в урегулировании правового статуса или в обустройстве.

И седьмой фактор. Наличие незаконно работающих мигрантов на территории Российской Федерации.

Немного статистики. Государственная информационная система миграционного учета – так называемая ГИСМУ – свидетельствует, что в Россию ежегодно

въезжает 13 – 14 миллионов иностранных граждан, 77% из которых – это граждане стран СНГ, 10 – граждане стран Евросоюза.

В настоящий момент в стране находятся 9,9 миллионов иностранных граждан, из них примерно полтора миллиона законно работают, 4 миллиона условно приехали в гости, учиться, лечиться или с другими целями. Из оставшихся 4,4 миллиона около 3 миллионов иностранных граждан – представители стран СНГ, находятся в России более трех месяцев. Именно они для обеспечения своего проживания, видимо, работают нелегально и, соответственно, не платят налоги.

Историческая близость народов государств СНГ с Россией – это благоприятный социокультурный фактор, который необходимо максимально использовать в ближайшее время. Однако в потоке мигрантов из Центральной Азии и Закавказья возрастает количество людей с низким уровнем образования, не владеющих русским языком. В этой связи может обостриться проблема межнациональных и межконфессиональных отношений в обществе. Возникает также опасность возникновения замкнутых национальных анклавов, роста этнической преступности и экстремизма.

Мы проанализировали ситуацию в центрах наибольшего притяжения мигрантов. Это Москва, Московская область, Санкт-Петербург. На этих территориях находится почти 550 тысяч выходцев из государств Центральной Азии – возможных нелегальных работников. 33% от этого контингента – это те, кто родился после 1986 года и, соответственно, не учился в русскоязычной школе. Эти люди, несомненно, являются наибольшим раздражителем в указанных регионах.

В целом можно сказать, что и количество, и качество мигрантов в настоящее время не соответствует потребностям России. Таким образом, для того, чтобы в нашу страну приезжали те, кто нам нужен, во-первых, нужно создать условия для иммиграции востребованных специалистов, и, во-вторых, ввести селективный подход для въезжающих на жительство.

В настоящее время в России проживает 677 тысяч иностранцев – менее половины процента от всего российского населения. В странах Евросоюза – порядка 4% населения, а это почти в 10 раз больше, чем у нас. В США гражданство получает в год более 600 тысяч иностранцев. У нас потенциально не более 150 тысяч. Это после упорядочения получения гражданства.

Миграционный прирост у нас на 1000 жителей в 5 раз ниже, чем в Испании, в 3 раза ниже, чем в Австралии и Канаде, в полтора раза ниже, чем в США и Великобритании.

Безусловным ориентиром объема миграционного притока в Российскую Федерацию должны быть названные президентом Российской Федерации 300 тысяч человек в год.

Единственный существующий на сегодня механизм переселения в Россию, предусматривающий содействие государства, это государственная программа оказания содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа. В рамках этого механизма, где задействовано 38 регионов, в нашу страну переехало более 72 тысяч переселенцев.

Динамика говорит о том, что выход на прогнозные показатели госпрограммы реален, но для этого потребуются дополнительное финансирование. Однако полагаю, что возможности для переезда в Россию на жительство должны быть расширены и за счет создания новых программ по привлечению мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными

ми, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, обладающих высоким потенциалом для адаптации и интеграции.

Особо хочу обратить внимание на две меры. Это модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство. Так разрешение на временное проживание может быть реформировано с целью использования его для оформления правового статуса временных работников, приезжающих в Россию на длительный срок. Его могли бы также получать те, кто приехал на срок более 90 дней не для работы, а в гости или на лечение. Таким образом, это были бы два разрешения на временное проживание с правом на работу и без такого права. Этот подход используется большинством стран Евросоюза.

Предлагается также предоставлять возможность получать вид на жительство по бальной системе для тех, кто намерен получить российское гражданство, минуя при этом стадию разрешения на временное проживание. Бальная система позволит ввести элементы селективного подхода к этой категории мигрантов, она будет учитывать владение русским языком, наличие образования на определенном уровне, профессиональную востребованность в России. Чем выше уровень иммигранта, тем большее количество баллов.

Конечно, будут предусмотрены и льготные категории, такие, как ветераны Великой отечественной войны, лица, родившиеся в России и другие категории.

Специально будут созданы преференции для стимулирования иммиграции бизнесменов и инвесторов, а также молодежи.

Проект также предусматривает меры по совершенствованию привлечения временных трудовых мигрантов разной квалификации, конкретно востребованных российской экономикой.

В течение долгого времени в нашем законодательстве отсутствовали дифференцированные режимы для разных категорий квалифицированных мигрантов, – для тех, чьи рабочие руки необходимы России.

Первая попытка была сделана в 2010 году. созданы преференции для высококвалифицированных специалистов. С начала его действия 1 июля 2010 года ФМС России выдано 17,4 тысяч разрешений на работу высококвалифицированным специалистам.

Проект концепции предусматривает подготовку дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. Это программа для высококвалифицированных специалистов, а также для квалифицированных работников по профессиям дефицитным и востребованным на российском рынке труда.

Организовано привлечение иностранных работников, программы сезонной миграции иностранных работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов.

Для предотвращения изоляции мигрантов от принимающего социума и нарастания межнациональных конфликтов необходима программа адаптации и интеграции. К организации этих программ должны быть привлечены все заинтересованные стороны: правительства стран происхождения мигрантов, сами мигранты, бизнес-структуры, неправительственные организации.

Как пример: за полтора года в России при участии ФМС открыто 234 курса русского языка.

Помимо специальных программ для решения задачи интеграции необходимо задействовать уже существующие возможности. Это в первую очередь создание комфортных условий для образовательной миграции. Предусматривается обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших специальность, востребованную на рынке труда Российской Федерации.

Исходя из принципа приоритета трудоустройства россиян, необходимо восполнять потребности рынка труда за счет переезда россиян в другую местность. Процессы внутренней миграции сопряжены с определенными рисками, ее вектор направлен уже в густонаселенные регионы центра, северо-запада и юга России, и их инфраструктура с трудом выдерживает вновь прибывших.

Неуважение к устоям принимающего сообщества со стороны вновь прибывших осложняет межнациональные и межкультурные отношения. Внутренние перемещения достаточно часто сопряжены с нарушением правил регистрации по месту жительства и пребывания. Ситуацию позволит упорядочить создание механизма электронного учета населения, основанного на реестре паспортов и данных о регистрации. Такой подход даст больше свободы в передвижении, позволив в полной мере реализовать уведомительный порядок регистрации.

В качестве приоритета мы ставим задачу по противодействию незаконной миграции. Понятно, что мы не можем закрыть страну, но сократить масштабы незаконной иммиграции необходимо. Наличие значительного количества незаконных мигрантов опасно во всех отношениях. Оно способствует криминализации мигрантов, деформации рынка труда, ухода от уплаты налогов, ухудшению эпидемиологической обстановки, социальной изолированности мигрантов и негативного отношения к ним россиян, поэтому меры планируются самые решительные.

Важнейший фактор эффективной борьбы с незаконной миграцией – это развитие информационных технологий, доведение информационной системы ФМС до пунктов пропуска через границу. В рамках эксперимента из московского авиаузла сведения в электронном виде уже поступают. Надеемся на тиражирование этого решения на всю территорию Российской Федерации. Завершение работы позволит сопоставлять данные на въезде и на выезде, создав таким образом реальный барьер для возможности превышения установленного срока пребывания на территории Российской Федерации.

Кроме того, это позволит в будущем отменить бумажную миграционную карту. Этот документ часто подделывается.

Далее: это совершенствование порядка въезда и пребывания. Например, исключение возможности въезда и пребывания по внутренним паспортам, обязательное дактилоскопирование иностранных работников, внесение ИНН в разрешение на работу и патенты.

Последняя новация помимо миграционной составляющей – это ограничение еще и фискального контроля за иностранцами.

Эффективной мерой противодействия незаконной миграции должно стать усиление ответственности для ее организаторов и самих нарушителей. Увеличение санкций по статье 322.1 УК России до 10 лет, а также срока закрытия въезда.

Далее: нужен контроль за условиями проживания трудовых мигрантов. Полагаю, было бы целесообразно предусмотреть наделение миграционной служ-

бы полномочиями информировать о фактах проживания мигрантов с возможным нарушением санитарных, пожарных и иных норм.

Одна из сложных злободневных проблем – инфраструктура для содержания нарушителей. Иначе принцип неотвратимости наказания для незаконных мигрантов в полной мере работать не будет.

Хотел бы также отметить необходимость законодательных изменений. На сегодняшний день в законодательстве отсутствует определение понятия иммиграционный контроль. Не определен и правовой статус его сотрудников, специфика их полномочий. Думаю, что закрепление соответствующих норм позволило бы как повысить эффективность противодействия незаконной миграции, так и снизить коррупционные риски.

Эффективная работа в миграционной сфере невозможна без международного взаимодействия. Этому вопросу в проекте посвящен самостоятельный раздел.

Уважаемые коллеги, служба не стоит на месте, служба активно участвует своей деятельностью, в том числе, и в экономическом развитии нашей страны, и считаю признанием ее деятельности состоявшийся недавно, 21 мая, указ президента Российской Федерации, который вывел ФМС России из-под ведомства МВД России, и сейчас мы напрямую подчинены правительству Российской Федерации.

Уверен, что силами Федеральной Миграционной Службы и взаимодействующих органов при издании соответствующих нормативных и правовых документов мы в состоянии обеспечить порядок на территории России со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства и обеспечить положительную динамику экономического роста.