

**"Изменения в системе управления
миграцией - возможные последствия для
регионов России".**

В.В. Комаровский

ИМЭМО РАН

20.05.2016

Реформирование системы управления миграцией в РФ

- Система миграционного регулирования в России в последние годы претерпевает кардинальные изменения, призванные существенно повысить ее качество, соответствие форм и методов задачам современного этапа развития страны.
- В основе смены модели управления иммиграционными процессами лежит глубокая трансформация принципов регулирования и соответствующего миграционного законодательства.
- Отправной точкой реформирования можно считать «Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», утвержденную Президентом РФ 13.06.2012 г.
- Центральным пунктом реформы – закон от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» о замене системы разрешений на работу для трудовых мигрантов из безвизовых стран на патенты.
- Ему сопутствуют изменения и дополнения в Трудовой и Налоговый кодексы, законодательство о социальном страховании (409-ФЗ, 407-ФЗ, 368-ФЗ).
- И, наконец, Указ Президента РФ от 5.04.2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», передавший структуры и функции ФМС в ведение МВД.

Реформирование системы управления миграцией в РФ

- Комплекс мер и новые нормативные документы кардинально **меняют систему управления** миграцией.
- Осуществляемая трансформация существенным образом скажется как на уточнении **приоритетов** миграционной политики, **принципов** действия соответствующих институтов, так и на ситуации на региональных рынках труда, **спросе и предложении** труда иностранных работников (визовых и безвизовых).
- Само по себе упразднение ФМС как организационно-управленческое решение не имеет ничего примечательного, если бы не многовариантность возможных последствий для «российской модели иммиграционного регулирования».
- Изменения организационной структуры и функционального наполнения весьма широко используются в мировой практике управления иммиграционными процессами.
- Иммиграционные службы то выделяются из МВД в самостоятельные институты, то вновь возвращаются в его состав (Великобритания), то объединяются с пограничными и таможенными, то разделяются или меняют партнеров (Австралия). Ряд стран предпочитает иметь диверсифицированную систему (ФРГ, Канада), другие – использовать более или менее объединенные под общим контролем схемы управления (США).
- В большинстве случаев эти реорганизации определяются и мотивируются существенными изменениями в **национальной иммиграционной политике**, снижением эффективности конкретных институтов, либо сменой правительства.

Реформирование системы управления миграцией в РФ

- Цель изменения статуса ФМС в общем контексте реформирования определяется тем, что 357-ФЗ кардинально поменял всю систему иммиграционного контроля в стране.
- На смену системе, построенной на принципе **регулирования** притока и распределения иностранной рабочей силы по предварительно определенной потребности работодателей (система квот и разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений на работу для иностранцев), пришла система патентов для трудовых мигрантов из безвизовых стран – т.е. система **реагирования** на предлагаемый объем предложения иностранной рабочей силы.

Реагирование эффективней регулирования?

Смена принципов иммиграционного управления, переход от прямого регулирования к реагированию предполагает:

- перераспределение ответственности между сторонами процесса,
- соразмерности их участия в соблюдении правил и норм действующей иммиграционной системы.
- Однако в отличие от имеющегося международного позитивного опыта повышение роли и ответственности работодателей в новом законодательстве прописано недостаточно.
- Одной из центральных задач реформы в соответствии с Пояснительной запиской к проекту 357-ФЗ является формирование **региональной политики на рынке труда:**

«Единая унифицированная правовая форма и процедура получения разрешения на работу иностранными гражданами предполагает не только единые основания для приобретения правового статуса трудовым мигрантом, но и общий необходимый комплекс организационно-правовых мер. Данные меры направлены на формирование в каждом субъекте Российской Федерации целостной политики развития рынка труда, с учетом прогнозов социально-экономического развития территории, корректируемого ежегодно».

Полномочия регионов

- Перенос центра тяжести миграционной политики на региональный уровень происходит в ограниченных масштабах – в основном через поступление фиксированных авансовых платежей (платы за патент) в региональные бюджеты.
- Кроме того глава региона может представить в миграционную службу **«мотивированное предложение»** о приостановке выдачи патентов на определенный срок (либо по отдельным видам экономической деятельности), однако окончательные решения по прекращению (приостановлению) выдачи патентов принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, т.е. до 1.06.2016 г. - ФМС.
- «Мотивированное предложение» формируется на **базе прогноза социально-экономического развития региона** на соответствующий период.
- Параллельно другой «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, в целях поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов осуществляет **мониторинг ситуации на рынке труда Российской Федерации в разрезе субъектов** Российской Федерации».
- Мониторинг необходим для определения **доли** иностранцев в численности занятого населения, которая не должна **«превышать уровня социальной напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»**.

Полномочия регионов

- **«Уровень социальной напряженности** на рынке труда Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, превышение которого не допускается, **устанавливается** федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы».
- Результаты мониторинга **направляются** в регионы для принятия соответствующих решений. Установление фиксированного/порогового значения уровня социальной напряженности в условиях отсутствия или недостатка объективной информации о занятости (формальной и неформальной) и тем более о численности недокументированных трудовых мигрантов представляется крайне смелым шагом.
- На федеральном уровне Правительство может **приостановить** выдачу патентов на основании предложений того же уполномоченного органа (Минтруда).
- Таким образом, вместо достаточно ясных и гибких плановых нормативов приема иностранной рабочей силы (квотирования, лимитов и т.п.) предлагается достаточно бюрократизированная и неповоротливая процедура согласования временных мер по перекрытию нерегулируемого потока безвизовых трудовых мигрантов.

Прогноз баланса трудовых ресурсов Самарской области на 2016-2018 гг.

тыс. человек

№ п/п	Наименование	Прогнозируемый период			Справочно	
		очередной год 2016	первый год планового периода 2017	второй год планового периода 2018	текущий год 2015	отчетный год 2014
1	Численность трудовых ресурсов (сумма строк 1-3)	2016,8	1998,2	1981,6	2048,0	2083,9
	в том числе:					
1.	трудоспособное население в трудоспособном возрасте	1798,6	1778,7	1760,0	1825,0	1840,2
2.	иностранные трудовые мигранты	39,0	39,0	40,0	46,5	68,0
3.	работающие граждане, находящиеся за пределами трудоспособного возраста (сумма строк 3.1-3.2)	179,2	180,5	181,6	176,5	175,8
	в том числе:					
3.1.	пенсионеры старше трудоспособного возраста	177,7	178,9	179,9	175,0	174,0
3.2.	подростки моложе трудоспособного возраста	1,5	1,6	1,7	1,5	1,8
II	Распределение трудовых ресурсов					
4.	Численность занятых в экономике (без военнослужащих)	1437,0	1396,0	1359,0	1481,0	1506,0
5.	Численность населения, не занятого в экономике (сумма строк 5.1-5.3)	579,8	602,2	622,6	567,0	577,7
	в том числе:					
5.1.	численность учащихся в трудоспособном возрасте, обучающиеся с отрывом от работы	133,7	133,5	133,3	134,0	135,0
5.2.	численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости	21,0	21,0	21,0	19,0	16,0
5.3.	численность прочих категорий населения в трудоспособном возрасте, не занятого в экономике	425,1	447,7	468,3	414,0	425,7
III	Распределение занятых в экономике по разделам ОКВЭД:					
6.	сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	90,7	90,7	90,7	90,7	90,0
7.	рыболовство, рыбоводство	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
8.	добыча полезных ископаемых	14,0	13,8	13,6	14,2	13,0
9.	обрабатывающие производства	267,3	240,6	216,5	295,2	313,0
10.	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	38,0	37,8	37,5	38,8	39,0
11.	строительство	102,7	101,0	100,6	107,4	111,0
12.	оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	260,2	257,4	255,1	263,3	262,0
13.	гостиницы и рестораны	32,0	31,7	31,5	32,2	32,0
14.	транспорт и связь	122,5	121,2	120,1	123,9	125,0
15.	финансовая деятельность	28,5	27,5	26,5	29,8	30,0
16.	операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	141,4	138,1	134,5	142,6	142,0
17.	государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	69,7	68,3	67,0	71,0	71,0
18.	образование	121,0	119,8	118,7	122,0	120,0
19.	здравоохранение и предоставление социальных услуг	100,7	100,3	99,7	101,1	101,0
20.	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	46,2	45,7	45,1	46,7	46,0
21.	прочие виды экономической деятельности	1,6	1,6	1,6	1,6	1,0

Коллегия Счетной палаты РФ.

8 февраля 2016

- Из федерального бюджета в бюджеты регионов России в 2015 году были выделены субсидии на дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда, в общей сумме на 3,9 млрд. руб. (общий годовой объем - 52,2 млрд. руб.), предусмотренного Антикризисным планом Правительства России.
- В Минтруд России поступило 75 региональных программ. Они проходили процедуру согласования на Межведомственной рабочей группе (МРГ) по рассмотрению и отбору региональных программ субъектов Российской Федерации. Федеральные субсидии в 2015 году получили лишь 18 из 75 регионов России.
- В основном (более 50%) федеральные средства были израсходованы на мероприятия по **временной занятости работников**.
- Программы по снижению напряженности на рынке труда 18 регионов России, получивших в 2015 году федеральные субсидии на дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, были направлены в основном на решение проблем **отдельных производственных предприятий**

Программы поддержки занятости – 2016 г.

- «О распределении субсидий из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации».
- Будут распределены 1,1 млрд рублей:
- Республика Башкортостан – 177,9 млн рублей,
- Республика Татарстан – 299,4 млн рублей,
- Республика Мордовия – 140 млн рублей,
- Удмуртская Республика – 18,55 млн рублей,
- Брянской области – 15,2 млн рублей, Владимирской области – 34,7 млн рублей, Кемеровской области – 100 млн рублей, Кировской области – 21 млн рублей, Псковской области – 14 млн рублей, Самарской области – 203,5 млн рублей, Тамбовской области – 36,8 млн рублей.
- Размеры субсидии и софинансирование из региональных бюджетов определены с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
- В региональных программах предусмотрены мероприятия, направленные на опережающее профессиональное обучение и временную занятость работников, находящихся под риском увольнения, а также возмещение работодателям расходов на частичную оплату труда принятых работников и трудоустройство инвалидов.
- «Основная часть мероприятий связана с поддержкой работников **ключевых предприятий**, таких как «КАМАЗ» в Республике Татарстан, ОАО «Уфимское приборостроительное производственное объединение» в Республике Башкортостан, ООО «Завод Автоприбор» во Владимирской области, ОАО «АВТОВАЗ» в Самарской области и других».
- Всего реализация дополнительных мероприятий в 11 регионах позволит поддержать занятость 35 тысяч человек в более чем 250 организациях.

Трудовая миграция

Потенциально негативный эффект:

- Отсутствие необходимых каналов связи трудового мигранта с потенциальным работодателем.

Для массы безвизовых иностранцев после получения патента вполне реальна проблема поиска потенциального работодателя в весьма жесткие сроки. И это особенно существенно для «неадаптированных» мигрантов, доля которых по данным ФМС достигает 40%. (2015)

- Большие вопросы вызывает и предлагаемый механизм **приостановления** выдачи патентов в тех или иных регионах, особенно порядка определения уровня социальной напряженности как основания для запуска процедуры такой приостановки.
- Первые сигналы свидетельствуют о поспешности, недостаточной проработанности комплекса мер и подготовки к таким серьезным переменам.
- Цели реформы такие как ограничение притока безвизовых трудовых мигрантов и снижение **теневой миграции** требуют дополнительных усилий наряду с запретом на въезд для нарушителей, т.к. с нелегальной миграцией вряд ли удастся легко и быстро справиться без ликвидации ее базовых причин, налаженных схем и механизмов функционирования.
- По данным руководителя УФМС по МО в начале 2015 г. в Московской области находилось около 200 тыс. нелегальных мигрантов. К лету ожидался рост их численности до 500 тыс.

Правоприменение

- Таким образом, от замены квотных механизмов на патентные – качество правоприменения пока не претерпело ожидаемых улучшений.
- Собственно этого и следовало ожидать в силу того, что узкое место любого регулирования и иммиграционного в особенности заключается именно в правоприменении, т.е. способности и готовности системы органов иммиграционного контроля справиться с возлагаемыми на нее задачами.
- Сюда относится как наличие необходимых ресурсов (финансовых, технических, кадровых), квалификация и подготовленность имеющихся кадров к выполнению новых задач, эффективность системы планирования и организации работы органов контроля, гибкость и адекватность их реагирования на возникающие проблемы.
- Представляется, что замена одного принципа иммиграционного отбора на другой не может принести ожидаемых результатов без конкретных изменений деятельности регулирующих органов, приведения декларируемых целей и задач в соответствие с конкретными потребностями и реальными возможностями.

Вместо выводов

- Россия как и основные страны приема в настоящее время продолжает реформирование своей иммиграционной системы.
- Вхождение иммиграционной службы в МВД еще один шаг в этом процессе. Однако какими бы соображениями этот шаг не обосновывался, без уточнения и конкретизации текущих и перспективных целей и задач иммиграционной политики обойтись не удастся.

Возможные последствия

- Дальнейшее снижение доли ИРС на региональных рынках труда
- Усиление контроля за пребыванием иностранцев
- Ужесточение бюджетной дисциплины, сокращение субсидий
- Формирование качественных балансов трудовых ресурсов
- Развитие форм взаимодействия с работодателями-получателями ИРС

Миграционная ситуация в РФ. 2015 г.

	2015	2014
Въехало иностранных граждан	17 083 849	18 201 509
Поставлено на миграционный учет	7 868 441	8 680 930
Находится на территории Российской Федерации ИГ и ЛБГ	9 948 099	10 969 093
Привлечено к административной ответственности (составлено протоколов)	2 225 017	2 324 912
Наложено административных штрафов (тыс.руб.)	8 753 081,00	9 168 527,30
Направлено представлений о закрытии въезда ИГ и ЛБГ	490 893	644 918
Закрыт въезд ИГ и ЛБГ	481 404	682 893
Выдворено и депортировано	117 493	139 034
Выдано разрешений на работу	216 969	1 328 119
Оформлено разрешений на работу ВКС и КС	65 654	194 925
Оформлено патентов	1 788 201	2 386 641
Направлено денег в бюджеты (тыс. руб.)	57 415 810,00	44 865 011,20
в том числе		
патенты (тыс. руб.)	34 060 896,10	18 311 659,70
Оформленно видов на жительство	146 720	139 035
Оформленно разрешений на временное проживание	365 161	296 767
Получили гражданство Российской Федерации	209 799	157 791
Прибыло соотечественников и членов семей в РФ	183 146	106 319

Иркутская область

- Ситуация на рынке труда Иркутской области характеризуется стабильно-умеренными прогнозными показателями безработицы.
- Отмечено снижение численности иностранных трудовых мигрантов, что обусловлено рядом факторов (процессов) начавшихся в 2015 году, в основном таких как:
 - - снижение квоты на привлечение иностранных работников в 2015 году более чем в 2 раза в том числе за счет перевода на патентную систему всех работников ближнего зарубежья и снижения квоты для работников дальнего зарубежья на 5,2%;
 - - снижение реальных доходов иностранных работников, вызванное девальвацией рубля по отношению к иностранной валюте;
 - - замедление темпов роста отрасли строительства, как основной отрасли привлечения иностранных мигрантов;
 - - усложнение процедуры получения патента, в связи с вступлением в силу с 1 января 2015 года изменений в законодательстве Российской Федерации касающихся иностранных граждан, порядка въезда на территорию РФ и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!