4. *Сасаки, М., Латов Ю., Ромашкина, Г., Давыденко, В.* Доверие в современной России // Вопросы экономики. – 2010. – № 2. – С. 84.

5. *Фукуяма, Ф.* Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния. – М., 2006.

© Голубев Н.К., 2011

Л.С. Львов

ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЛЬВОВ Лев Сергеевич – заместитель главы Ленинского муниципального района Московской области (e-mail: lelvo@rambler.ru)

Аннотация. *Статья посвящена перспективам дальнейшего демографического, политического и социально-экономического развития России, которые во многом определяются параметрами сложившейся миграционной ситуации в стране. Рассматриваются вопросы контроля трудовой миграции со стороны городских властей столичного мегаполиса, а также схема привлечения иностранных рабочих сил для трудовой деятельности.*

Ключевые слова: *трудовая миграция, концепция государственной миграционной политики, адаптация и интеграция мигрантов.*

Согласно среднему варианту прогноза Росстата в 2010–2020 гг. благодаря принимаемым мерам в области демографической политики удастся добиться замедления процесса депопуляции и достичь относительной стабилизации численности населения страны. Основной проблемой в этот период будет заметное сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. Сокращение трудоспособного населения может осложниться тенденцией замедления миграционного прироста, который в 2010 г. составил 158 тыс. человек, что почти на 90 тыс. меньше, чем в 2009 г.

Этот период связан с модернизацией российской экономики и переходом на инновационный сценарий развития. Присущие ему процессы будут сопровождаться увеличением спроса на труд в целом, а также изменением его профессионально-квалификационной структуры, которые не в полной мере смогут удовлетворяться за счет национальных трудовых ресурсов.

В сложившейся ситуации назрела необходимость как повышения мобильности российского населения, так и оптимизации международных миграционных потоков в соответствии с потребностями социально-экономического и демографического развития страны.

В условиях глобализации возрастает позитивный экономический эффект от миграции работников высокой квалификации как источника накопления человеческого капитала, который в современных условиях выступает фактором экономического роста. При этом необходимо учитывать глобальный тренд постоянного роста конкуренции индустриально развитых стран по поводу высококвалифицированных специалистов в сфере инновационных технологий.

Важными вопросами являются развитие системы адаптации и интеграции мигрантов, решение их социальных проблем, а также защита прав и свобод мигрантов. Требуют урегулирования проблемы правового статуса определенных групп лиц, обустройства вынужденных переселенцев, а также предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам.

Очевидно, что проблема миграции – одна из серьезнейших проблем, стоящих не только перед московским сообществом, но и перед всей страной. С одной стороны, в 2010 г. вопросу контроля трудовых мигрантов было уделено пристальное внимание со стороны городских властей, но с другой стороны, схема привлечения иностранных рабочих сил для трудовой деятельности у частных лиц была значительно упрощена.

Москва по-прежнему остается наиболее привлекательным регионом страны для посещения как иностранными гражданами, так и гражданами России из близлежащих регионов. За последние 15 лет существенно изменилась мотивация «этнической» миграции в Россию, в частности в Москву. Если раньше миграция была обусловлена стремлением выйти за рамки своего региона, приобщиться к мировой культуре, получить престижное образование, то в последнее время она приобрела во многом вынужденный, прагматический характер и в основном определяется экономическим фактором.

Проблемы, связанные с трудовой миграцией, обусловливаются двумя причинами. Первая – стихийное наполнение города гражданами других государств в поисках заработка, вторая – сложность формирования регионального рынка труда и сохранения баланса трудовых ресурсов. Незаконное использование иностранной рабочей силы наносит ощутимый экономический ущерб ввиду потери доходов государства из-за недополучения средств за счет платы за использование иностранных работников, уклонения от уплаты налогов в бюджеты различных уровней и платежей в социальные внебюджетные фонды. Определенная часть доходов трудовых мигрантов пересылается и вывозится за пределы не только города, но и России и изымается из совокупного внутреннего оборота[1].

Вступление в силу с 15 января 2007 г. федеральных законов от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и № 110-ФЗ «О внесении измене-

[1] См.: *Шерер, И.Н.* Государственное регулирование миграционных процессов на молодежном рынке труда. – М., 2010. – С. 97–98.

ний в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» упростило порядок привлечения в Москву иностранных работников, постановки их на миграционный учет и трудоустройства.

При этом нужно учитывать, что обязательным условием для работы является наличие у иностранного гражданина *патента,* выданного территориальным органом миграционной службы. Необходимость иметь патент установлена федеральным законом от 19.05.2010 №86-ФЗ. Патент выдается сроком от одного до трех месяцев и может неоднократно продлеваться, однако общий срок действия одного патента с учетом срока продлений не может превышать 12 месяцев со дня выдачи. Для продления патента иностранный гражданин ежемесячно уплачивает 1000 рублей. По истечении 12 месяцев со дня выдачи патента работник вправе обратиться за новым патентом. Если срок его действия не продлен или не получен новый патент, то иностранный работник обязан в течение 15 дней покинуть Российскую Федерацию.

Если обнаружится, что мигрант работает у частного лица без патента, мигранту грозит административный штраф в размере от 2000 до 5000 руб. с угрозой выдворения из Российской Федерации (ст.18.10 КоАП РФ).

Очевидно, что сегодня ключевой проблемой является «вилка» между формируемыми миграционными квотами и реальностью трудовой миграции. В 2008 г. наблюдался рост въезда трудовых мигрантов. Например, в Еврейской автономной области разрешение на работу на территории автономии получили 4602 человека. Из них 2602 гражданина КНР. Соотечественники из СНГ получили 107 приглашений на работу. В 2007 г. квота составляла 98 человек[1]. Это было связано с тем, что в целом в 2008 г. Правительство РФ увеличило квоту для трудовых мигрантов в 1,9 раза – до 3,4 млн человек. Но в 2009 г. квоты были существенно снижены.

Масштабы легальной (квотной) трудовой миграции в Россию в течение последнего десятилетия иные. В 2006 г. численность официально работающих в России мигрантов превысила 1 млн, а в 2008 г. – приблизилась к 2,5 млн. В 2009 г. оформлено 1,47 млн разрешений на работу иностранным гражданам, что на 29,4% ниже уровня 2008 г. (2,1 млн). При этом, по данным ФМС России, в 2009 г. в стране находилось до 200 тыс. незаконных мигрантов, в то время как по экспертным оценкам их численность составляет от 2 до 5 млн человек. Кроме того, в 2009 г. из 13 млн въехавших, 8,6 млн встали на миграционный учет, т. е., по сути, являются трудовыми мигрантами вне официальных квот[2].

---

[1] См.: *Степанов, Е.* «Переселенческое» ведомство // Ди Вох. – 2008. – 19 июня (Биробиджан).

[2] См. там же.

Проблема квот остается непростой. На II Международном форуме мигрантов в Москве 22 марта 2010 г. подчеркивалось, что порядок распределения квот – постоянный источник коррупции, поскольку квоты экономически необоснованны, их «выбирают» рекрутинговые агентства, которые потом ими «торгуют». Сформировался своеобразный квазирынок «трудовых услуг», когда работодателю экономически и юридически выгоднее «арендовать» у специализированного рекрутингового агентства трудовые ресурсы в лице мигрантов, нежели нанимать работников – граждан России.

Правительство Москвы организует работу с квотами следующим образом: собирает заявки от работодателей и подсчитывает их. Проблема заключается в том, что потом заявки отправляются в Минздравсоцразвития России, которое либо утверждает эти предложения, либо нет.

Другая проблема – большое количество трудовых мигрантов по уровню квалификации не соответствует тем требованиям, которые к ним предъявляют, хотя разрешение им было выдано. Так, заводу ЗИЛ, для того чтобы отобрать нужных ему 4500 иностранных работников, приходится проводить собеседование с более чем 11 000 кандидатами. Но квоту ему предоставляют на 4,5 тыс. работников. В результате кадровый голод остается неудовлетворенным[1].

Пока попытка контролировать трудовую иммиграцию с помощью чрезмерно низких квот оборачивается сдерживанием развития собственной экономики и поощрением незаконной занятости иностранных работников. При нынешнем предельно либеральном порядке въезда, постановки на миграционный учет и получения разрешений на работу данная квота становится предельной планкой для общего количества выдаваемых разрешений на работу, поскольку, по оценкам различных экспертов, количество нелегальных трудовых мигрантов на территории Москвы колеблется от 700 тыс. до 2 млн. Следовательно, квота пока не является эффективным рычагом для регулирования миграционных процессов, что требует продолжения программных действий правительства Москвы на последующие годы.

Миграционная обстановка в городе Москве требует владения миграционной ситуацией на основе реальных оценок численности, состава миграционных потоков, занятости мигрантов, степени их давления на социальную сферу, а также влияния с их стороны на процессы формирования национальной составляющей города и вопросы безопасности.

Как показывает практика, повышение эффективности механизмов организационного и правового регулирования миграционных процессов в городе может быть обеспечено программным воздействием всех ветвей власти города Москвы на происходящие миграционные процессы и повышением их ответственности за нормализацию миграционной обстановки в городе и обеспечение социально-экономического развития Москвы.

[1] См.: *Шестаков, И.* Что делать Москве с «лишними иностранцами»? // Аргументы и факты. – 2008. – 6 августа.

В целях создания эффективной комплексной системы обеспечения города Москвы квалифицированными трудовыми ресурсами, поддержания баланса рынка труда и оптимизации миграционных процессов правительство Москвы утвердило Московскую городскую целевую миграционную программу на 2008–2010 гг., возложив на Департамент труда и занятости населения города Москвы функции государственного заказчика – координатора Программы, главного распорядителя бюджетных средств, выделяемых на реализацию Программы. Государственное учреждение города Москвы «Московский центр трудового обмена» стал уполномоченной организацией правительства Москвы, осуществляющей трудоустройство иностранных граждан в городе и оформление им документов для получения разрешения на работу, а также организационно-техническое обеспечение реализации мероприятий Программы в части, касающейся трудовой миграции.

2 марта 2011 г. постановлением правительства Москвы был утвержден план комплексных мероприятий по реализации в городе Москве государственной миграционной политики на 2011 г. Его реализация, безусловно, направлена на регулирование и более четкое решение всех проблем, которые испытывает городское сообщество от значительного количества не москвичей, фактически проживающих в столичном мегаполисе.

Вместе с тем в Москве активно формируется разделение труда на основе национальной сегрегации работников, возникают экономические секторы, которые резервируются и закрепляются за трудовыми мигрантами на длительное время. Этот фактор в совокупности со слабыми адаптивными способностями большей части мигрантов не содействует преодолению барьеров между мигрантами и принимающим сообществом, способствует «этносоциальной стратификации и воссоздают контуры сегментированного общества, принципиально несовместимого с гражданским»[1].

Остро стоит вопрос о преступлениях, совершаемых мигрантами. По данным Следственного комитета, в 2008 г. мигранты совершили 53,9 тыс. преступлений, что на 7,5% больше, чем в 2007 г. При этом, отмечали в ведомстве, каждое третье преступление совершается незаконными мигрантами, а их попытки легализоваться также приводят к новым преступлениям – изготовлению и использованию поддельных документов. По оценкам СКП, рост преступности среди нелегальных мигрантов в 2008 г. составил 134%[2]. Если в 2004 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства в стране совершено 48,9 тыс. преступлений, то в 2009 г. их количество возросло до 58 тыс., при этом 53,1 тыс. преступлений совершено гражданами государств – участников Содружества. За последние 10 лет количество

[1] См.: *Пистрякова, С.А.* Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобии и дискриминации. – М., 2008. – С. 19.

[2] См.: СКП РФ недоумевает в связи с позицией ФМС о преступности в среде мигрантов // РИА Новости. – 2009. – 27 мая.

преступлений, совершаемых мигрантами на территории России, возросло почти в три раза[1].

Основными причинами роста преступности среди иностранцев является криминальный поиск средств к существованию, в основе которого лежит их социальная необустроенность, отсутствие работы и иных легальных источников доходов, неадаптированность к местным условиям, обычаям и правилам поведения. Преступления, совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства, зачастую вызывают большой общественный резонанс, провоцируют разжигание ксенофобии и межнациональной вражды. Увеличивается культурная дистанция между приезжающими мигрантами и российским населением.

В результате почти половина москвичей, по итогам социологического исследования Московского благотворительного общественного фонда развития парламентаризма и социальной информации «Мнение жителей Центрального, Восточного и Южного административных округов об административно-управленческих, экономических и других факторах, влияющих на состояние этноконтактной ситуации», проведенного в Москве в 2008 г., считает, что увеличение многонациональности и интенсивность миграционных процессов дестабилизирует межнациональную ситуацию в столичном мегаполисе[2].

На уровне федеральной власти в настоящее время разработана Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2020 г., реализация которой в определенной степени определит векторы развития этих процессов во всех регионах страны. Эта Концепция, разработанная во взаимосвязи с Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. и определяет стратегические ориентиры развития миграционных процессов исходя из перспектив демографического и социально-экономического развития страны, влияния процессов глобализации, а также параметров сложившейся миграционной ситуации.

Принятие концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, безусловно, позитивно скажется на эффективности управления миграционными процессами. В то же время, учитывая важность миграции для России, структура соответствующего законодательства могла бы подвергнуться некоторым изменениям. На наш взгляд, невозможно создать единый миграционный закон, который охватывал бы все вопросы внешней и внутренней миграции и поглотил бы нормы всех

---

[1] См.: СКП РФ недоумевает в связи с позицией ФМС о преступности в среде мигрантов // РИА Новости. – 2009. – 27 мая.

[2] См.: Социологическое исследование Московского благотворительного общественного фонда развития парламентаризма и социальной информации «Мнение жителей Центрального, Восточного и Южного административных округов об административно-управленческих, экономических и других факторах, влияющих на состояние этноконтактной ситуации». – М., 2008.

остальных отраслей права, имеющих отношение к регулированию этих процессов. Видимо, необходим федеральный закон, который бы определил основные принципы миграции и позволил разграничить соответствующие полномочия между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Список литературы

1. *Пистрякова, С.А.* Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобии и дискриминации. – М., 2008.

2. *Шестаков,И.* Что делать Москве с «лишними иностранцами»? // Аргументы и факты. – 2008. – 6 августа.

3. *Шерер, И.Н.* Государственное регулирование миграционных процессов на молодежном рынке труда. – М.. 2010.

© Львов Л.С., 2011

Р.М. Хамхоев

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РСФСР

ХАМХОЕВ Руслан Макшарипович — аспирант кафедры национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте РФ (e-mail: gans1929@mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются особенности реализации национальной политики в России советского периода. Анализируется сущность неоднозначных политических действий государства, связанных с решением национального вопроса в период с 1917 г. по 1991 г. Будучи преемницей СССР, современная Российская Федерация нуждается в оптимальной национальной политике, которая должна способствовать утверждению гражданского единства, базирующегося на российском патриотизме в соединении с внутрироссийским культурным многообразием.*

Ключевые слова: *национальный вопрос, самоопределение нации, этнические группы, межэтнические противоречия.*

Национальный вопрос — один из наиболее важных и сложных вопросов в обществе, особенно в России с ее многонациональным составом населения.

Для большевистской партии, возглавившей работу по социальному переустройству России после Октябрьской революции 1917 г., нацио-