



СПЧ

Совет при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и
правам человека

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ РОССИИ**

Общественно-экспертный доклад

Москва, 2024

ВВЕДЕНИЕ

- (1)** Миграционная политика является фактором, напрямую влияющим не только на сферы экономики и безопасности, но и на социальную политику, на атмосферу и реализацию гражданами конституционных прав и свобод. Правозащитно ориентированная миграционная политика способна укрепить гарантии реализации конституционных прав и свобод граждан нашей страны, иные подходы к ее формированию создадут угрозы массового нарушения прав и свобод россиян. При разработке миграционной политики необходимо изначально ориентироваться на вопросы безопасности, культурных прав и свобод граждан. И только потом на экономические интересы, которые, как показывает практика, являются краткосрочными и частными.
- (2)** В 2025 году прекратит свое действие утвержденная в 2018 году Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2023 г. № 342 внесены принципиальные изменения и определены новые направления миграционной политики. В ближайшее время органам публичной власти во взаимодействии со структурами гражданского общества и научными организациями предстоит разработать и принять обновленный документ стратегического планирования в области государственной миграционной политики. Представляется, что такой документ должен быть рассчитан на срок не менее 10 лет. Настоящий доклад преследует своей целью сформировать возможные контуры для обновленной Концепции.
- (3)** Для подготовки настоящего доклада Совет обратился к органам публичной власти, общественным и научным организациям с просьбой представить актуальные данные о влиянии миграционной политики на ситуацию с правами человека в нашей стране, а также провел несколько собственных исследований. Некоторые тезисы доклада также были обсуждены в ходе 74-го специального заседания Совета на тему «Обеспечение прав граждан России при реализации миграционной политики», состоявшегося 4 июня 2024 г.

I. Влияние миграционной политики на сферу здравоохранения

(4) Требуется отдельный анализ вопроса о соотношении бюджетных расходов на всё социальное обеспечение трудовых мигрантов и членов их семей и на охрану их здоровья совместно с параллельной оценкой поступлений от их деятельности в бюджеты всех уровней. К расходам на трудового мигранта добавляются расходы на медицинское обслуживание членов их семей, которые, как правило, не заняты в легальной экономике, в связи с чем необходимо изменить требования к медицинскому страхованию прибывающих трудовых мигрантов и членов их семей. Более радикальный вариант – запретить трудовым мигрантам привозить с собой членов семей, не имеющих гарантии трудоустройства.

Предлагается возложить на работодателей, привлекающих трудовых мигрантов, обязанность заключения договоров добровольного медицинского страхования с каждым прибывающим на работу мигрантом на срок его трудоустройства, но не менее чем на 1 год. Для обеспечения реальности страхового покрытия следует нормативно утвердить стандарт медицинской страховки мигранта, определив, какие виды медицинских услуг он должен включать. Члены семей мигрантов могут въехать в страну на длительный срок также при условии наличия медицинской страховки, оформленной за счет мигранта или его работодателя.

(5) Следует обсудить на межгосударственном уровне механизм компенсаций бюджетных расходов на оказание медицинской помощи мигрантам в случае отсутствия у них страховки или предоставления поддельных страховых документов при въезде в страну. Частной проблемой здесь является рождение детей женщинами с иностранным гражданством, прибывающими в нашу страну на поздних сроках беременности. Родовспоможение относится к экстренной медицинской помощи и осуществляется за счет бюджетных средств, но в случаях возникновения осложнений у ребенка лечебные учреждения осуществляют лечение (иногда дорогостоящее) за счет собственных средств или благотворительных организаций.

(6) Следует выделить проблему охраны здоровья россиян от социально значимых заболеваний, распространение которых может быть усилено мигрантской средой. Сюда относятся инфекционные заболевания, которые не всегда своевременно выявляются в странах исхода (корь,

туберкулез и др.), редкие заболевания, нехарактерные для России, а также наркомания. В случае выявления у мигрантов признаков наркотической зависимости медицинские учреждения должны в обязательном порядке информировать правоохранительные органы, в частности, МВД России. Диагностированная в установленном порядке наркотическая зависимость должна являться основанием для выдворения иностранца и/или отказа ему во въезде.

Предлагается утвердить стандарт вакцинации трудовых мигрантов и членов их семей от социально значимых инфекций (не предполагающий расходов государственного бюджета), обязать их предоставлять справки из наркологического диспансера в стране исхода, обеспечить проверку актуальности и подлинности медицинских документов о состоянии здоровья мигрантов при пересечении ими государственной границы. Предоставление заведомо подложных медицинских документов должно являться основанием для высылки иностранца с территории Российской Федерации и/или запрете на въезд.

II. Влияние миграционной политики на сферу образования

(7) Комплексной проблемой для системы школьного образования стал приток детей-инофонов, слабо владеющих, либо вообще не владеющих русским языком. Речь идет как о детях иностранных граждан, так и о детях, недавно получивших российское гражданство. Их зачисление в общие классы создает трудности для учителей и других учеников, которые вынуждены отставать от программы, что напрямую нарушает их конституционное право на получение образования. В отдельных случаях наблюдается анклавирование школ представителями отдельных стран. В таких школах наблюдается повышенная конфликтность и нередко растет подростковая этническая преступность, основанная на криминально-экстремистской идеологии. Для решения данной проблемы необходимо установить требование об обязательном прохождении тестирования на знание русского языка до зачисления таких детей в школы. Решение о приеме ребенка или об отказе в приеме должна принимать сама школа по итогам тестирования.

Дети, не выдержавшие тестирование, должны зачисляться на краткосрочные курсы по изучению русского языка, как иностранного. По окончании таких курсов они должны иметь право повторно пройти тестирование и быть зачисленными в школу.

Необходимо также введение системы равномерного распределения детей, нуждающихся в специальной, не только языковой, но и социо – культурной адаптации к жизни и обучению в России, по разным образовательным организациям. В то же время, доступность детских садов и школ для детей мигрантов является критически важным фактором их адаптации, поэтому следует сохранить обязанность детских садов и школ принимать детей по заявлению родителей.

Среди альтернативных решений можно отметить инициативы о полном запрете на въезд в Россию детей трудовых мигрантов и иных членов их семей, не имеющих разрешения на работу, а также о привлечении к административной ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей тех родителей-иностранцев, которые не смогли обеспечить их подготовку к школе.

(8) Особый порядок приема и организации обучения детей с низким уровнем владения русским языком, не позволяющим в полной мере осваивать российские общеобразовательные программы, требует дополнительного законодательного и нормативного урегулирования.

Необходимо создать на уровне субъектов Российской Федерации условия для прохождения курсов по изучению русского языка для детей граждан, недавно получивших российское гражданство. Для детей иностранных граждан подобные курсы возможны на коммерческой основе (за счет самих иностранцев либо их работодателей).

Направление в языковой центр должно осуществляться по заявлению родителей (официальных представителей). Кроме того, школа может дать рекомендации по необходимости прохождения языковых курсов.

(9) Вопрос доступности детских садов и школ для детей мигрантов является принципиальным, поскольку сам факт наличия мест в образовательных учреждениях является фактором, стимулирующим приток иностранных граждан в нашу страну. Места в образовательных учреждениях должны в приоритетном порядке предоставляться гражданам Российской Федерации, для детей иностранцев необходимо рассмотреть вопрос о введении обучения на коммерческой основе.

(10) Иностранные граждане, прибывающие в Россию с несовершеннолетними, зачастую не имеют представления о родительских правах и обязанностях, а также о возможных правовых последствиях их неисполнения. Это приводит к нарушению прав несовершеннолетних, в том числе через препятствование к получению образования.

Необходимо определить родительский «мигрантский минимум» правовых знаний, которыми должен обладать прибывающий в Россию иностранный гражданин с несовершеннолетними, организовать освоение данных знаний с последующим вручением памятки с отметкой о прохождении специального курса.

(11) В случае если родители детей с миграционной историей систематически препятствуют их посещению школы, предлагается ввести механизм пересмотра решений о предоставлении им российского гражданства, либо вида на жительство, либо разрешения на временное пребывание, включающий в себя процедуру выдворения такой семьи в страну исхода. Сегодня на общеобразовательные организации возложены несвойственные им функции по выявлению несовершеннолетних, не приступивших к занятиям, проживающим на территории. Данная функция должна быть возложена на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, действующие в органах местного самоуправления.

При этом отдельной проблемой является отсутствие обмена информацией об иностранных гражданах, прибывших в Россию, между правоохранительными органами и органами местного самоуправления.

(12) Необходимо проверить обоснованность включения отдельных вопросов в тесты на знание культуры и истории России. Некоторые из имеющихся в открытом доступе вопросов, касающиеся, например, средневековой истории России, представляются чрезмерно сложными, но в то же время ответы на некоторые вопросы по истории нашей страны должны помочь определить идеологический настрой мигрантов, возможно выявив признаки экстремизма и радикализма, а также русофобских настроений. Для подготовки к экзамену необходимо разработать небольшую брошюру, где будут изложена основная программа теста, по аналогии с пособиями для подготовки к экзаменам на знание Правил дорожного движения. Это в свою очередь, снизит уровень коррупции при сдаче тестов.

III. Влияние миграционной политики на сферу труда

- (13)** Требуется пересмотра массовый и необоснованный завоз трудовых мигрантов. Необходимо двигаться в направлении перехода на 100% целевой и обоснованный завоз трудовых мигрантов в кратчайшие сроки. Их привлекательность для бизнеса обусловлена уже не только дешевизной труда, а возможностью безнаказанных нарушений их трудовых прав и уклонения от уплаты налогов и сборов. Необходимо не только выстраивать системную работу по пресечению нарушений трудового законодательства, но и сформировать обоснование реальной потребности российской экономики в мигрантах. При этом необходимо учитывать, что основное количество приезжающих в Россию иностранцев не имеют серьезных компетенций и обладают довольно низким уровнем образования. Это противоречит позиции Президента Российской Федерации о приоритетности привлечения в нашу страну специалистов с высокой квалификацией. Для иностранцев, претендующих на замещение должностей, требующих высокой квалификации, необходимо предусмотреть дополнительные способы подтверждения их знаний.
- (14)** По оценкам Центрального Банка Российской Федерации, наиболее рискованными отраслями экономики с точки зрения теневого оборота денежных средств являются строительство, рынки и сфера услуг. Все три сферы обладают высокой мигрантоемкостью и формируют значительные суммы недоуплаченных платежей в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды. Необходимо сформировать систему выявления работодателей (включая физических лиц), уклоняющихся от заключения трудовых договоров с мигрантами, уплаты налогов и иных обязательных платежей. Такая система может предусматривать формирование цифрового реестра добросовестных и недобросовестных работодателей, использующих труд иностранцев.
- (15)** Представляется необходимым внесение поправок в налоговое и административное законодательство, предусматривающих санкции в отношении юридических лиц, привлекающих мигрантов к работе через неофициальную занятость, в том числе через субподрядчиков, которые в этом случае на определенный период времени (например, на срок до одного года) включаются в реестр недобросовестных исполнителей и в связи с этим исключаются из конкурсов для выполнения государственных контрактов и закупок, а также лишаются налоговых льгот.

- (16)** Препятствием для роста доли официальной занятости мигрантов служат ряд норм действующего российского законодательства. В частности, в случае срока трудового договора менее полугода (распространено в сферах строительства и сельского хозяйства) — размер НДФЛ для трудового мигранта составляет 30%, что становится стимулом к развитию теневой занятости. Право на пенсионное обеспечение возникает при наличии стажа в 15 лет и при выработке не менее чем 28 баллов, при том, что один балл выдается за год работы при минимальном размере оплаты труда. То есть иностранные работники находятся в положении, при котором пенсионные отчисления в Социальный фонд России не дают им права на получение пенсии по старости в России, либо в стране исхода. Аналогичная ситуация складывается с правом на медицинское страхование, при котором отчисления в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования не дают иностранному работнику права на гарантированное медицинское обслуживание.
- (17)** Необходимо выстроить национальную систему рекрутинга граждан из регионов России, сопоставимую по масштабам с нелегальными системами рекрутинга, действующими в странах массового исхода мигрантов. Привлечение иностранной рабочей силы должно быть возможно только после того, как работодатель примет меры по поиску работников внутри страны (например, обратится в службу по подбору персонала).
- (18)** Другой ключевой проблемой является невысокая эффективность труда в мигрантоемких сферах экономики. Президент России В.В. Путин заявил в 2024 году: *«У нас выбора большого нет: или завозить рабочую силу из-за границы, или существенно повышать производительность труда»*. Яркий пример – производительность труда в жилищном строительстве в нашей стране в 4 раза ниже, чем в США и в 3 раза ниже, чем во Франции. Требуется разработка комплекса мер по повышению эффективности труда, в частности, путем механизации в тех сферах, где до сих пор широко применяется ручной труд.

IV. Влияние миграционной политики на общественную безопасность

- (19)** В последние годы правоохранительными органами фиксируется рост этнической преступности, а также случаи проникновения в нашу страну носителей радикальной исламистской идеологии. В открытых сообществах участились оскорбительные высказывания мигрантов о нашей стране и ее жителях. Теневая сфера жизни трудовых мигрантов, высокий уровень ее коррумпированности являются питательными факторами для радикализации. Периодически проводимые миграционные рейды не оказывают заметного эффекта. Статистика ФСБ России о пресечении преступной деятельности ячеек сторонников международного терроризма, совершенные террористические акты, а также официальные опросы (ФАДН России) показывают, что значительная часть приезжающих в нашу страну трудовых мигрантов не признает наши законы и традиции, зачастую предпочитая законы шариата.
- (20)** Одним из факторов, оказывающих негативное влияние на состояние общественной безопасности, является продолжающаяся практика использования т.н. «резиновых квартир». Принимаемые меры по борьбе с этим явлением оцениваются нами, как недостаточные. Необходимо перейти от уведомительного порядка регистрации по месту жительства к разрешительному, наделив органы МВД России правом отказывать в регистрации при превышении санитарных норм проживания граждан в квартире или доме.
- (21)** Другой комплексной проблемой является анклавизация территорий, где компактно проживают мигранты. Уровень общественной безопасности в таких анклавах снижается, а социальное напряжение растет. Благодаря активной позиции Совета в 2023 году Президент России внес изменения в Концепцию государственной миграционной политики, предусматривающие в качестве одного из направлений деятельности «противодействие формированию этнических (полиэтнических) анклавов». В развитие указанной нормы необходимо разработать комплекс мер по противодействию анклавизации в мигрантской среде, в том числе, при помощи цифровых технологий. В числе таких мер могут быть запреты на регистрацию иностранных граждан в отдельных муниципальных образованиях, вводимые по решению органов власти субъектов

Российской Федерации. В настоящий момент работы в законодательной сфере по направлению противодействия формирования этническим анклавом не ведется. По инициативе СПЧ собраны предложения ряда регионов и специалистов по данной тематике.

- (22)** В настоящее время по данным правоохранительных органов в различных регионах России возбуждено несколько сот уголовных дел в отношении групп лиц, занимающихся организацией незаконной миграции. Часть приговоров по этим уголовным делам вступила в законную силу, однако нет ни одного частного судебного определения, так же как и нет обращений органов следствия и прокуратуры о лишении миграционного статуса или гражданства Российской Федерации тех лиц, которые получили его незаконно. Такие судебные решения должны влечь за собой процедуру пересмотра решений о предоставлении миграционных статусов и гражданства Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

(23) Проведенный Советом анализ показывает, что миграционная политика непосредственно затрагивает как минимум, 5 из 7 национальных целей развития нашей страны, определенных Президентом России на период до 2030-2036 гг:

- сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- устойчивая и динамичная экономика;
- цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Это обуславливает необходимость формирования государственной миграционной политики с учетом национальных целей и задач, определенных руководством страны.

(24) В практическом плане это потребует реформирования миграционного законодательства в сторону сокращения количества режимов пребывания иностранных граждан в нашей стране, создания простых и легко контролируемых требований к их пребыванию в России (в том числе, введения режима контролируемого пребывания иностранных граждан за исключением туристов), сочетающих экономическую целесообразность привлечения мигрантов и возможности цифрового контроля. Деятельность работодателей и мигрантов, соблюдающих требования российского законодательства, должна быть упрощена, а тех, кто не намерен этого делать – максимально осложнена.

(25) После утверждения новой Концепции государственной миграционной политики необходимо будет скорректировать положения Государственной программы содействия добровольному переселению в Россию соотечественников из-за рубежа. Она должна перестать быть коррупционным путем получения гражданства России трудовыми мигрантами, не являющимися соотечественниками. Вместе с тем, она должна стать реальным механизмом поддержки соотечественников, проживающих в странах Прибалтики и Западной Европы, и подвергающихся в настоящее время проявлениям русофобии.

Для цитирования:

Фадеев В.А., Кабанов К.В. [и др.] Миграционная политика и национальные цели развития России: общественно-экспертный доклад – М.: Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, 2024.

© Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, 2024.