

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 21.11.2013 № 130
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

" 21 " ноября 2013 г.

56. О проекте федерального закона № 368574-6 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на территории Российской Федерации) - вносят депутаты Государственной Думы А.А.Журавлев, С.А.Жигарев

Принято решение:

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Отзывы, предложения и замечания направить в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству до 25 декабря 2013 года.

2. Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2014 года (январь).

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации



С.Е.Нарышкин

Законодательное Собрание
Приморского края
Управление делопроизводства и
ведения электронного документооборота
Входящий № 16/4124
Дата: 02.12.2013 Время: 15:37



Государственная Дума ФС РФ
Дата 24.10.2013 Время 13:39
№368574-6; 1.1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

24 Октября 2013 г.

№ ЖАА-5/128

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы вносим проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на территории Российской Федерации).

Приложения:

1. текст законопроекта на 3 листах;
2. пояснительная записка с обоснованием необходимости принятия данного законопроекта на 11 листах;
3. перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона на 1 листе;
4. финансово-экономическое обоснование на 1 листе;
5. копия материалов на оптическом носителе.

С уважением,

Депутаты Государственной Думы

А.А.Журавлев

С.А.Жигарев

Исп.: Лапыгин Д.Ю. тел. 692-91-63

Вх. № 1.1-11269
24 ОКТ 2013

Вносится депутатами
Государственной Думы

А.А.Журавлевым
С.А.Жигаревым

Проект

№ 3685² 74-6

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”

(о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на
территории Российской Федерации)

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ
“О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”
(Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3032;
2006, N 30, ст. 3286; 2007, N 2, ст. 361; 2010, N 31, ст. 4196; 2012, N 53 (ч. 1),
ст. 7640) следующие изменения:

1) пункт 1 статьи 2 дополнить новым абзацем следующего
содержания:

“Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта
Российской Федерации - показатель, характеризующий соотношение
потребности хозяйствующих субъектов в работниках к числу граждан,
признанных безработными и имеющих опыт трудовой деятельности,
выраженный в процентах. Индикатор нехватки собственных трудовых
ресурсов рассчитывается для каждого субъекта Российской Федерации.”;

2) в подпункте 7 пункта 9 статьи 18 слова “неоднократно (два и
более раза) в течение одного года” исключить;



3) в статье 18.1:

а) в пункте 1 слова “а также в целях оценки эффективности” заменить словами “а также оценивает эффективность”;

б) в пункте 3 слова “вправе устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.” заменить словами “ежегодно устанавливает квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу на территории каждого субъекта Российской Федерации.”;

в) пункт 5 изложить в следующей редакции:

“В соответствии с пунктами 6 - 8 настоящей статьи Правительство Российской Федерации ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации устанавливает допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории каждого субъекта Российской Федерации. При установлении указанной допустимой доли Правительство Российской Федерации определяет срок приведения в соответствие с ней хозяйствующими субъектами численности используемых ими иностранных работников. Такой срок устанавливается с учетом необходимости соблюдения работодателями порядка расторжения трудового договора (контракта), установленного трудовым законодательством Российской Федерации.”;

г) дополнить новыми пунктами 6 - 8 следующего содержания:



“6. Допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами не может превышать значение индикатора нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации.

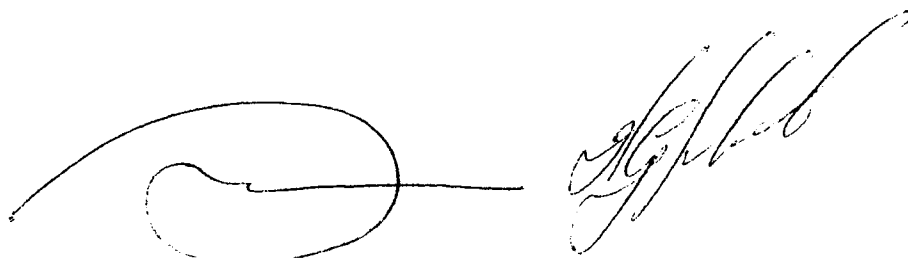
7. На территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, не может превышать 50 процентов.

8. Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти на основании данных федерального органа исполнительной власти осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона

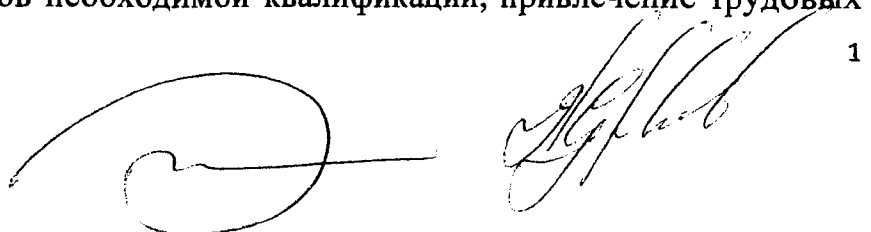
“О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон

“О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”

(о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на территории Российской Федерации)

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” в целях противодействия угрозам национальной безопасности государственная социально-экономическая политика должна быть направлена, в том числе, на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, включая совершенствование миграционного учета, а также на обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах.

Поскольку под понятием угрозы национальной безопасности понимается также прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан Российской Федерации, то указанный баланс интересов может быть достигнут только лишь за счет работы законодательного механизма, направленного на максимально возможное обеспечение занятости граждан Российской Федерации, исключаящего в принятии решений воздействие человеческого фактора. Исходя из этого, в случае недостатка трудовых ресурсов в субъектах Российской Федерации или отсутствия среди коренного населения специалистов необходимой квалификации, привлечение трудовых

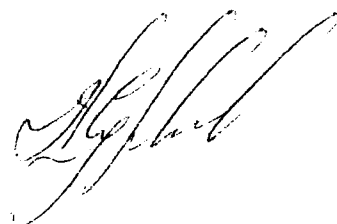
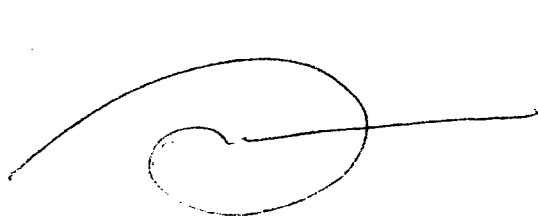


1

мигрантов оправдано и экономически целесообразно. При этом следует отметить, что на сегодняшний день, а также в будущем, в различных регионах Российской Федерации потребность в иностранных трудовых ресурсах будет неоднородна и значительно дифференцирована по профессионально-квалификационным группам, так как имеет сильную зависимость от социально-экономических и географических особенностей субъекта Российской Федерации. Также нельзя не учитывать и внутреннюю трудовую миграцию.

В настоящий момент особенности регулирования рынка труда иностранных работников определены в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Так в соответствии со статьей 18.1 Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации. Кроме этого, Правительство Российской Федерации вправе устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, а также допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. Указанные квоты формируются на основании данных, предоставляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации о потребностях в привлечении иностранных работников хозяйствующими субъектами, на территории которых они расположены.

На основании указанной нормы закона Правительством Российской Федерации были установлены следующие квоты на выдачу иностранным



гражданам разрешений на работу (без учета приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности) в:

2008 г. – 3384129 чел.,

2009 г. – 3976747 чел.,

2010 г. – 1944356 чел.,

2011 г. – 1745584 чел.,

2012 г. – 1745584 чел.,

2013 г. – 1745584 чел.

Указанная численность, очевидно, определена исходя из потребности в иностранных работниках хозяйствующими субъектами и отсутствием местных трудовых ресурсов для осуществления уставной деятельности. В этой связи уместно предположить, что отсутствие трудовых ресурсов на территории субъекта Российской Федерации легко обнаружить, проанализировав статистические данные о потребностях хозяйствующих субъектах в работниках на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, безработице, а также установленных квот на иностранную рабочую силу (таблица №1). Для анализа будем использовать показатели 2012 года.

Таблица №1. “Трудовые ресурсы и безработица в субъектах Российской Федерации в 2012 году”.

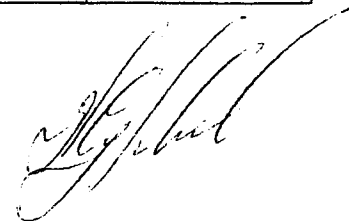
	Безработица, (тыс. чел.)	Потребность в работниках (тыс. чел.)	Квота на привлечение иностраных работников, (чел.)
Российская Федерация	4130,7	835,6	1745584
Центральный Федеральный округ	658,9	270,5	511977
Белгородская область	29,5	6,3	8295
Брянская область	32,7	5,3	4876
Владимирская область	34,1	11,8	14270



Воронежская область	64,6	9,1	8977
Ивановская область	35,0	3,0	1466
Калужская область	23,6	7,5	26386
Костромская область	16,8	3,9	4636
Курская область	28,9	3,4	2109
Липецкая область	22,6	2,6	9521
Московская область	116,3	66,2	149200
Орловская область	20,9	4,3	2742
Рязанская область	25,8	6,5	15150
Смоленская область	30,9	6,3	5767
Тамбовская область	26,1	2,8	5366
Тверская область	36,5	6,7	12650
Тульская область	37,4	11,2	21816
Ярославская область	22,7	8,3	9237
г. Москва	54,8	105,3	209513
Северо-Западный Федеральный округ	302,5	99,5	260298
Республика Карелия	23,1	3,4	2628
Республика Коми	31,5	6,7	4500
Архангельская область	34,1	6,5	2505
Ненецкий автономный округ	1,6	0,4	1872
Вологодская область	37,0	5,9	7103
Калининградская область	38,8	4,4	10827
Ленинградская область	31,7	13,0	50892
Мурманская область	36,3	6,6	2787
Новгородская область	13,8	4,5	3875
Псковская область	23,2	4,4	4898
г. Санкт-Петербург	33,0	44,1	168456
Южный Федеральный округ	433,9	66,3	142165

Республика Адыгея	16,5	1,2	1046
Республика Калмыкия	19,1	0,6	1111
Краснодарский край	146,8	33,6	72608
Астраханская область	41,0	4,3	19310
Волгоградская область	80,4	7,9	32981
Ростовская область	130,1	18,8	15109
Северо-Кавказский федеральный округ	586,8	14,8	9183
Республика Дагестан	155,3	1,4	1900
Республика Ингушетия	96,3	0,1	105
Кабардино-Балкарская Республика	34,1	0,6	955
Карачаево-Черкесская Республика	21,1	1,4	478
Республика Северная Осетия- Алания	27,8	0,7	510
Чеченская Республика	177,9	1,5	341
Ставропольский край	74,3	9,1	4894
Приволжский Федеральный округ	831,9	156,8	155501
Республика Башкортостан	123,8	18,0	18594
Республика Марий Эл	23,8	3,8	424
Республика Мордовия	22,4	3,0	5900
Республика Татарстан	84,6	15,2	26621
Удмуртская Республика	49,8	12,6	4489
Чувашская Республика	38,4	5,5	1244
Пермский край	84,9	15,0	22911
Кировская область	48,8	5,4	2132
Нижегородская область	98,1	32,8	21829
Оренбургская область	56,0	7,2	9647
Пензенская область	34,5	3,2	8040
Самарская область	60,0	20,7	19810
Саратовская область	69,0	10,2	8217

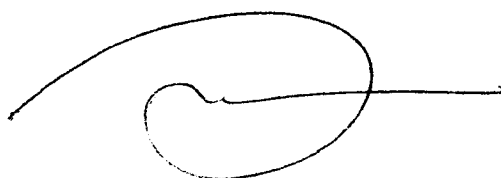
Ульяновская область	37,9	4,1	5643
Уральский Федеральный округ	392,1	77,3	17141
Курганская область	37,7	2,7	616
Свердловская область	133,4	28,6	46464
Тюменская область	100,9	32,1	16549
Ханты-Мансийский авт.округ-Югра	49,9	14,7	60545
Ямало-Ненецкий авт.округ	11,4	9,6	35592
Челябинская область	120,2	13,9	19375
Сибирский Федеральный округ	696,3	92,0	112978
Республика Алтай	11,5	0,4	1035
Республика Бурятия	36,5	4,8	1468
Республика Тыва	22,0	0,2	1058
Республика Хакасия	20,8	1,3	780
Алтайский край	74,4	7,7	1154
Забайкальский край	56,3	5,3	16875
Красноярский край	84,0	17,0	17922
Иркутская область	97,8	13,2	26605
Кемеровская область	98,9	13,7	9355
Новосибирская область	80,7	16,8	29226
Омская область	72,0	7,7	3535
Томская область	41,6	3,9	3965
Дальневосточный Федеральный округ	228,2	58,4	118147
Республика Саха (Якутия)	40,0	6,3	9989
Камчатский край	10,9	3,6	6117
Приморский край	72,9	21,4	29929
Хабаровский край	47,6	11,2	25209
Амурская область	22,7	5,1	13189
Магаданская область	3,4	2,7	6529

Сахалинская область	21,9	5,0	18818
Еврейская авт.область	7,4	1,0	5829
Чукотский авт.округ	1,4	2,2	2538
Резерв квоты по Российской Федерации			256194

Анализ данных, приведенных в таблице №1, показывает, что в большинстве федеральных округов и субъектов Российской Федерации, пожалуй, за исключением Северо-Кавказского федерального округа, квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам в несколько раз превышают потребность хозяйствующих субъектов в работниках. При этом численность безработных граждан в данных субъектах многократно превышает потребность в работниках, а кроме этого по данным Федеральной службы государственной статистики из данной категории граждан около 67,8% женщин и 73,2% мужчин имеют опыт работы и потенциально могут быть трудоустроены.

Заметим, что возможный довод о том, что данная категория граждан не может быть трудоустроена в связи с недостаточной квалификацией и отсутствием опыта работы не выдерживает критики, поскольку обратившись к перечню профессионально-квалификационных групп, которые определены как приоритетные в ежегодном Постановлении Правительства о выдаче квот на разрешения на работу для иностранных граждан, можно заметить, что из них около 24% - неквалифицированные рабочие, 6,4% - водители, 40% - рабочие различных отраслей промышленности, 3,2% - работники сферы индивидуальных услуг, продавцы, натурщики и демонстраторы одежды (подробнее - Постановление Правительства РФ от 03.11.2011 № 892 "Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 год"). Работники указанных сфер не относятся к высококвалифицированным

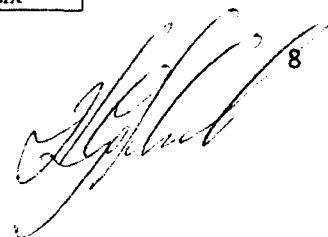



специалистам, а уровень образования работников, достаточный для успешного исполнения ими служебных обязанностей, не требуется выше средне-специального. Описанная ситуация характера не только для исследуемого 2012 года и в общих чертах прослеживается на протяжении последних пяти лет (таблица №2).

Беспристрастный подход к анализу ситуации с привлечением иностранных работников в Российскую Федерацию требует пояснения относительно происхождения показателей, на основании которых сделаны данные выводы. Основной источник данных – Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Следует отметить, что аналогичный перечень данных (о безработице, потребностях в работниках и т.д.) предоставляет Федеральная служба по труду и занятости Российской Федерации. Однако показатели данной службы сильно отличаются в сторону занижения безработицы и завышению потребности в работниках для хозяйствующих субъектов. При этом анализ заявок, подаваемых работодателями, в Федеральную службу по труду и занятости Российской Федерации, по оценкам экспертов сильно завышены, поскольку половина из них – заявки сомнительных организаций или фирм-однодневок.

Таблица №2. “Сравнительный анализ количества безработных граждан, потребностей в работниках и выданных разрешений на работу иностранным гражданам”

	Квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам (чел.)	Безработица (чел.)	Потребность в работниках (чел.)
2008 г.	3384129	4697000	898900
2009 г.	3976747	6283700	Нет данных
2010 г.	1944356	5544200	619500
2011 г.	1745584	4922400	Нет данных
2012 г.	1745584	4130700	835600
2013 г.	1745584	4300000	Нет данных

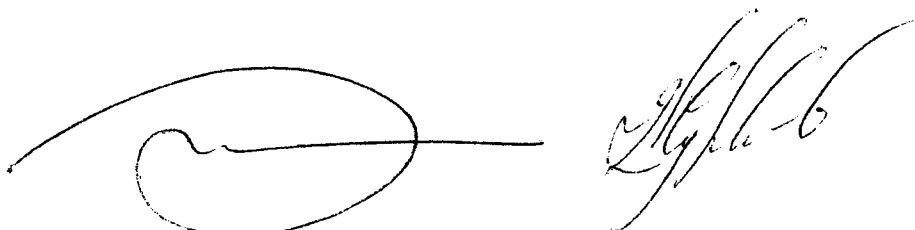



На основании данного исследования следует признать, что существующая система привлечения труда иностранных граждан не отвечает целям первоочередного права трудоустройства россиян, не соответствует задачам стратегии национальной безопасности, неэффективна и не отражает реальную потребность в иностранных работниках. Более того, основной ее недостаток заключается в игнорировании трудовых ресурсов, имеющихся в субъектах Российской Федерации.

Исходя из этого, настоящим законопроектом предлагается:

1. Исключить вероятностный характер действий Правительства Российской Федерации по установлению квот и допустимых долей иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, изменив соответствующим образом пункты 3 и 5 статьи 18.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации”. Также предлагается установить, что распределение квот и допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, устанавливается для каждого субъекта Российской Федерации в отдельности и не может быть определена для нескольких субъектах Российской Федерации одновременно.

2. Ввести новое понятие – индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации – показатель, характеризующий соотношение потребности в работниках хозяйствующих субъектов к числу граждан, признанных безработными и имеющих опыт трудовой деятельности, выраженный в процентах. Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации рассчитывается на основании данных Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации для каждого субъекта Российской Федерации



Федерации.

3. Установить, что на территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, не может превышать 50 процентов. Данное предложение обусловлено ограниченностью территории данных субъектов Российской Федерации и значительными объемами населения въезжающего на территорию данных субъектов Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности (около 1 млн. чел. для Москвы и 120 тыс. чел. для г. Санкт-Петербурга).

4. Исключить условие неоднократности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации в качестве основания для аннулирования разрешения на работу иностранному гражданину.

Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации будет предназначен для балансировки соотношения иностранных работников и коренных жителей субъектов Российской Федерации. Величина индикатора равная или более 100% означает возможность привлечения иностранных работников в объеме 100% ввиду недостатка местных трудовых ресурсов. Пример расчета для некоторых субъектов Российской Федерации на 2012 год приведен ниже (таблица №3).

Принятие законопроекта позволит зафиксировать в федеральном законодательстве зависимость доли иностранных работников в хозяйствующих субъектах, от безработицы в регионе и потребности в работниках в целом. Также законопроект позволит стимулировать использование работодателями местных трудовых ресурсов, позволит



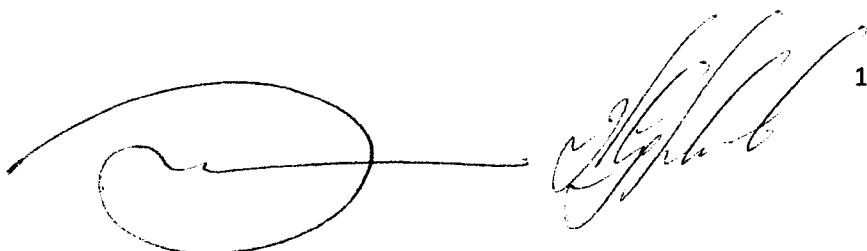
сократить социальную напряженность в отдельных сферах экономической деятельности и активизировать межрегиональную трудовую миграцию.

Таблица №3 “Пример расчета индикатора нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации (для удобства расчета уровень наличия опыта работы у граждан, признанных безработными принят 70%).”

Формула расчета: $I = П/Б \times 0,7$,

где И - Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации (%), П - Потребность в работниках, Б – Безработица.

Субъект Российской Федерации	Безработица, (тыс. чел.)	Потребность в работниках (тыс. чел.)	Индикатор нехватки собственных трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации (%)
Белгородская область	29,5	6,3	30,5
Владимирская область	34,1	11,8	49,4
Московская область	116,3	66,2	81,3
Калининградская область	38,8	4,4	16,2
Нижегородская область	98,1	32,8	47,7
Алтайский край	74,4	7,7	14,7
Омская область	72,0	7,7	15,2
Чеченская Республика	177,9	1,5	1,2




ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

проекта федерального закона

**“О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон
“О правовом положении иностранных граждан в Российской
Федерации”**

**(о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на
территории Российской Федерации)**

Принятие проекта федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” (о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на территории Российской Федерации) не повлечет дополнительных расходов из средств федерального бюджета.



ПЕРЕЧЕНЬ

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или
принятию в связи с принятием проекта федерального закона
“О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон
“О правовом положении иностранных граждан в Российской
Федерации”**

(о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на
территории Российской Федерации)

Принятие проекта федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” (о дополнительных мерах по оптимизации баланса трудовых ресурсов на территории Российской Федерации) потребует изменения Постановления Правительства РФ от 22.12.2006 № 783 “О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации”.

