И.В.Ивахнюк,
доцент кафедры народонаселения Московского
государственного университета
им. М.В.Ломоносова,
кандидат экономических наук

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Вопрос о регулировании миграционных потоков между странами в СНГ и ЕврАзЭС и создании общего рынка труда в последние годы обсуждается и на саммитах глав государств СНГ и ЕврАзЭС. Вместе с тем в условиях безвизового пересечения границ мигранты сами «голосуют» (ногами) за сохранение единого миграционного пространства. По оценкам, около 15 млн граждан стран СНГ ежегодно пересекают государственные границы в регионе в поисках заработка, главным образом в России, а в последние годы и в Казахстане.

Миграционная ситуация в постсоветском пространстве, естественно, во многом зависит от миграционной политики России, руководство которой неоднократно признавало, что страна заинтересована в мигрантах в связи с дефицитом национальных трудовых ресурсов. Пока, однако, прибывающие в РФ в поисках работы сталкиваются с усложненными процедурами получения разрешений на пребывание и трудоустройство. В результате в стране масса мигрантов на незаконном положении и работающих без оформления их взаимоотношений с работодателями. В 2006 году из каждых 10 трудовых мигрантов лишь один работал на законных основаниях. Россия фактически потеряла контроль над процессами трудовой миграции.

В январе 2007 г. вступило в силу новое российское миграционное законодательство. Порядок получения разрешений на временное пребывание и работу для граждан стран, с которыми Россия имеет безвизовый режим въезда, был изменен в направлении его упрощения. Одновременно были ужесточены санкции против работодателей, нарушающих правила найма иностранных работников. В значительной степени снижены чрезмерные административные барьеры, создававшие почву для взяточничества и недобросовестного посредничества. Предложена модель управления трудовой миграцией, которая способствует расширению каналов легального трудоустройства иностранных граждан.

В течение 2007 года российские миграционные службы выдали более 2 млн разрешений на работу иностранцам – вдвое больше, чем в 2006 г. и втрое, чем в 2005 г. Существенно изме-

нился и состав привлеченной иностранной рабочей силы: теперь более ¾ зарегистрированных трудовых мигрантов – это граждане стран СНГ (против ½ – в 2006 г.).

Многомиллионные потоки вынужденных мигрантов после распада СССР и необходимость адекватно реагировать на их приток, размещение, трудоустройство требовали и требуют срочных мер со стороны государственных органов, разработки целостной государственной концепции миграционной политики. Но в условиях глубокого экономического и социального кризиса, отсутствия внятной стратегии экономического развития страны, нехватки квалифицированных кадров в данной области попытки сформулировать даже основные ориентиры такой политики оказались несостоятельными.

Миграционная «политика» в 1990-е гг. была лишь некоторой реакцией на складывавшуюся миграционную ситуацию и фактически не ставила перед собой задачу воздействовать на нее. Созданная в 1992 году Федеральная миграционная служба России была ориентирована в основном на проблемы беженцев и вынужденных переселенцев. Вне поля ее зрения находились экономические формы миграции (которые, тем не менее, и тогда уже развивались).

Правда, в середине 1990-х определенная работа, направленная на упорядочение трудовой миграции проводилась, так как иностранная рабочая сила использовалась уже в 84 субъектах Российской Федерации, а сотни тысяч российских граждан работали за рубежом (на законных и незаконных основаниях). Был разработан порядок выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы.

В 2002 г. разработка миграционной политики была включена в компетенцию Министерства внутренних дел РФ, поскольку целью деятельности государства в миграционной сфере было провозглашено обеспечение безопасности страны путем пресечения незаконной миграции. Тот факт, что Россия оказалась включенной в глобальную сеть, превратившую нелегальную переправку людей в прибыльный бизнес, потребовал оперативных усилий для пресечения такой незаконной деятельности.

Однако практика показала, что регулирование миграционных процессов должно быть комплексным, учитывающим все их многообразие. Вместе с тем к 2005 году стало очевидным и то обстоятельство, что только силовыми методами облав, арестов и депортаций незаконных мигрантов пресечь нежелательную миграцию невозможно. Пришлось учитывать также, что борьба с мигрантами превратилась в прибыльный бизнес для ряда сотрудников правоохранительных служб, что взятки, подкуп, унижения стали реальностью жизни мигрантов в России, что возникла сеть посреднических организаций, часто создававшихся самими работниками миграционных служб.

В результате проблема реформирования миграционной политики России стала одной из приоритетных тем научных и политических дискуссий.[1]

[1] См. Вишневский А.Г. Альтернативы миграционной стратегии // В кн.: Вишневский А.Г. Избранные демографические труды в 2 томах. Том 2: Экономическая демография. Анализ демографических процессов. М.: Наука, 2005; Выхованец О., Градировский С., Житин Д., Лопухина Т., Мкртчян Н. Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития. Аналитический доклад. Фонд «Наследие Евразии»; Центр стратегических исследований Приволжского Федерального округа. М., 2005; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. Институт экономики переходного периода. М., 2003; Зайончковская Ж.А. Почему России необходима иммиграционная политика // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов. Под ред. Ж.Зайочковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля. Центр миграционных исследований. М., 2007, с. 114 – 141; Ивахнюк И.В. Политика России в области международной миграции: цели, ориентиры, приоритеты // Политика народонаселения: настоящее и будущее. Доклады Международной конференции «Четвертые Валентеевские чтения». Москва, МГУ, 7 – 9 апреля 2005 г. М.: МАКС Пресс, 2005, с. 195 – 205; Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. Институт социологии РАН М.: Диполь-Т, 2005; Нужны ли мигранты российскому обществу? Под ред. В.И.Мукомеля и Э.А.Паина. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.

В то же время дискуссия о том, насколько привлечение мигрантов может решить проблемы дефицита рынка труда в России и каковы могут быть последствия массового притока мигрантов, создала определенную почву для политических спекуляций и популистских лозунгов «Россия – для русских».

В целях разработки эффективной миграционной политики Государственная Дума РФ в 2006 г. приняла Федеральный закон (от 18.07.2006 № 110-ФЗ) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и признала утратившими силу отдельные положения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ» и Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

Изменение миграционного законодательства позволило более последовательно решать и задачи по применению новой модели управления трудовой миграцией.

До 15.01.2007 схема трудоустройства иностранных работников в России была единой для граждан всех зарубежных государств. Работодатель должен был получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, представив в территориальные подразделения Федеральной миграционной службы (ФМС) и Федеральной государственной службы по труду и занятости населения (ФГСТЗН) заявление и требуемые документы, в том числе проект трудового договора. Получение разрешения, в соответствии с законодательством, должно было занимать до 45 дней. Получив такое разрешение и заплатив налог на использование рабочей силы, работодатель вновь обращался в местный орган ФМС за получением персональных разрешений на работу для каждого из нанимаемых им работников. Оформление персональных разрешений на работу занимало еще 30 дней.

В настоящее время порядок получения разрешений максимально упрощен.

Мигрант получает разрешение на работу самостоятельно. К заявлению, подаваемому в территориальный орган ФМС, он прилагает свой паспорт, миграционную карту с отметкой о пересечении российской границы, отрывной талон уведомления о постановке на миграционный учет и квитанцию об уплате государственной пошлины.

В течение 10 дней территориальный орган ФМС, после проведения необходимых проверок, должен предоставить мигранту разрешение на работу – пластиковую карточку с указанием его персональных данных и профессии, по которой он может работать в регионе, где ему выдано разрешение на работу.

Если разрешение на работу выдано на срок более 3 месяцев, иностранный гражданин должен в течение 30 дней после его получения представить в территориальный орган ФМС медицинскую справку, подтверждающую отсутствие у него опасных инфекционных заболеваний. Если медицинская справка не представлена, разрешение на работу аннулируется, о чем появляется информация на сайте ФМС. (Например, в Москве из 640 тыс. разрешений на работу, выданных иностранным гражданам в 2007 году, более 100 тыс. были аннулированы из-за не представленных вовремя медицинских справок.)

Кардинальное изменение ориентиров в российской миграционной политике характеризуется следующими факторами.

Во-первых, четко обозначена группа стран, на граждан которых Россия намерена ориентироваться как на «предпочтительных» миграционных партнеров. Это бывшие советские республики, имеющие безвизовый режим въезда в Россию, – Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина. Россия таким образом выполняет и свой моральный долг перед бывшими союзными республиками, отдавая им предпочтение перед другими странами.

Во-вторых, принципиальным направлением миграционной политики стала лега-

лизация мигрантов. Несмотря на то, что в новом законодательстве не был достаточно проработан механизм включения в легальное миграционное поле тех мигрантов, которые уже находились на территории России, общая направленность новых правил создает благоприятную атмосферу для легализации миграционных процессов, для превращения их из единовременных компаний в устойчивую тенденцию правового регулирования миграции.

В-третьих, приоритетом государственной миграционной политики стало регулирование трудовой миграции. Выдвижение на первый план такого регулирования объективно обусловлено проблемой развития рынка труда России (в связи со сложившейся возрастной структурой ее населения и тенденциями демографического развития), а также проблемой формирования общего рынка труда постсоветских государств. Именно недооценка задач по регулированию трудовой миграции в общем миграционном потоке привела к недопустимому увеличению масштабов незаконной миграции, нелегального трудоустройства, к ущемлению прав мигрантов и росту антимигрантских настроений в обществе.

В-четвертых, в арсенале средств борьбы с незаконной миграцией появились новые инструменты, а центр этой борьбы сместился с мигрантов на работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство. Миграционные службы получили законное право жестко воздействовать на всех, кто продолжает использовать незаконную практику трудоустройства.

В-пятых, новое миграционное законодательство «выбивает почву из-под ног» недобросовестных чиновников и посредников. Простота новых правил по существу не оставляет места для злоупотреблений (хотя устоявшийся страх перед чиновником зачастую еще продолжает мешать мигрантам отстаивать свои права).

В-шестых, либерализация миграционного законодательства повышает привлекательность России для трудовых мигрантов, что важно и для РФ в связи с усилением в мире конкуренции за привлечение трудовых ресурсов.[1] Уже и Казахстан становится центром притяжения для мигрантов, прежде всего из стран Центральной Азии.[2]

Формирование новых ориентиров миграционной политики отвечает коренным политическим, экономическим и демографическим интересам России.

Новое миграционное законодательство, увеличив численность легально работающих в России трудовых мигрантов из стран СНГ, однако, не привело к сокращению масштабов незаконной занятости, которое можно было бы ожидать. Предоставление двух миллионов новых разрешений на работу – несомненный результат того, что процедура их получения стала проще и мигранты готовы к легализации своего статуса. Но правоохранительные органы по-прежнему выявляют многочисленные случаи нелегального найма иностранных работников.

Исследование, проведенное в 2007 г. совместно МОМ, ОБСЕ и ФМС РФ на тему: «Мониторинг практики реализации нового миграционного законодательства России», позволило установить, что более 70% опрошенных мигрантов считают, что опять сталкиваются с определенными трудностями при получении разрешения на работу (большие очереди, долгое оформление разрешений и т. д.), что такие разрешения вообще не нужны, что можно работать, не оформляя свои

---

[1] Зайончковская Ж.А. Почему России необходима иммиграционная политика // В кн.: Методология и методы изучения миграционных процессов. Под ред. Ж.Зайончковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля. Центр миграционных исследований. М., 2007, с. 135.

[2] Садовская Е.Ю. Международные трудовые миграции, денежные переводы и развитие в республиках Центральной Азии: процесс регионализации или глобализации? // В кн.: Миграция и развитие. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Гл. ред. Ионцев В.А. Выпуск 20. М., СП Мысль, Би-Эль Принт, 2007, с. 188 – 211.



отношения с принимающим государством и работодателем. (Это представление укоренилось у мигрантов, приезжающих на работу в Россию за последнее десятилетие, когда незаконное трудоустройство в теневом секторе российской экономики стало массовой практикой.)

Вместе с тем многие обследования показывают, что незаконные мигранты все же предпочли бы законное трудоустройство[4] – в условиях, когда возможности для легализации участия в трудовых отношениях стали реальными. Тем не менее, воспользоваться этими возможностями они не спешат, поскольку многие работодатели все еще стараются не нанимать иностранных работников легально и не заключать с ними трудовые договоры. Сдерживает и система подоходного налогообложения, существующая в России. В течение первых 6 месяцев работы иностранных граждан в России ставка подоходного налога с физических лиц составляет 30%, и только после 6 месяцев понижается до 13%, как и для российских граждан. Для сезонных работников это оказывается непосильным бременем. Новому миграционному законодательству оказывают сопротивление и теневые «поставщики» иностранной рабочей силы. Многие мигранты, особенно из сельских районов Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, не имеют никакого представления о том, что они должны сделать, прибыв на территорию России. Этим пользуются теневые посредники, «перехватывающие» прибывающих мигрантов на вокзалах, автобусных станциях, в аэропортах и переправляющие их работодателям.

Для того чтобы вакансии, существующие на российском рынке труда, могли быть заполнены максимально быстро и эффективно, необходима *инфраструктура трудовой миграции*, обеспечивающая эффективное функционирование российского рынка труда и гарантирующая трудовым мигрантам информационную, правовую и социальную поддержку в период их пребывания в России.

Такая инфраструктура должна состоять из нескольких основных элементов:

- *правовой инфраструктуры* (законодательства в области миграции, налогообложения, трудового права, здравоохранения, двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений по вопросам трудовой миграции);

- *институциональной инфраструктуры* (комплекса государственных и частных институтов – территориальных миграционных служб, государственных служб занятости, частных рекрутинговых агентств, кадровых агентств, неправительственных организаций, обеспечивающих поддержку и защиту прав трудовых мигрантов);

- *информационной инфраструктуры* со специализированными информационно-консультационными службами (с привлечением к их деятельности мигрантских ассоциаций, диаспор и т. д.).

Создание миграционной инфраструктуры – в настоящее время приоритетная задача миграционной политики России.

Важнейшей задачей является, однако, и совершенствование *системы управления трудовой миграцией*. Оно предполагает реализацию совместных инициатив российского государства и бизнеса для создания миграционных трудовых бирж, миграционных «терминалов», миграционных «мостов», заключения прямых договоров между регионами России и странами происхождения мигрантов.

Необходимо также *организованное привлечение (оргнабор)* иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями российских предприятий. Оно может осуществляться через государственные структуры, двусторонние соглашения, посредничество частных агентств занятости, прямые соглашения между предприятиями в регионах России и странами происхождения мигран-

[4] См., например: Тюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // В: Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. Бюро МОМ в Москве. М.: Гендальф, 2004, с. 161 – 195.

тов. Основным преимуществом оргнабора является возможность привлечения иностранной рабочей силы требуемой специальности и квалификации.

Все эти новации означают для российских работодателей возможность использования *вариантов* привлечения иностранных работников через организованный набор, создание общей базы данных, двусторонние соглашения, миграционные терминалы и биржи.

Ключевые слова: «миграционная ситуация», «миграционная политика», «комплексное регулирование миграции», «инфраструктура трудовой миграции».