



УДК314.7:470

Ж.А. ЗАЙОНЧКОВСКАЯ,
*кандидат географических наук,
Институт народнохозяйственного
прогнозирования РАН, г. Москва*

НОВАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПЕРВЫЕ ИТОГИ¹

В начале 2007 года Россия сделала решительный шаг в сторону либерализации миграционной политики, введя в действие значительно более простые, чем прежде правила регистрации мигрантов и выдачи разрешений на работу иностранным работникам.

Начало новой миграционной политике, коренным образом изменившей режим управления миграцией, положили законодательные акты, принятые 18 июля 2006 года. Имеются в виду новый федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (N 109-ФЗ) и закон «О правовом положении иностранных граждан» (N 110-ФЗ), принятый в новой редакции. Оба закона были введены в действие с 15 января 2007 года.

Новое законодательство кардинальным образом изменило подход к регулированию миграции. В законе «О миграционном учете» среди основных принципов, на которых он базируется, названы «свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также «защита государством» указанного права иностранных граждан (статья 4.3). Впервые законодательство нацелено на регулирование миграции и предотвращение ее незаконной формы не путем жестких ограничений, а, напротив, путем предоставления мигрантам большей свободы передвижения, достигаемой с помощью упрощения процедур регистрации и трудоустройства, создания беспрепятственных условий для правового оформления. Перемены

¹ Статья была подготовлена в рамках проектов «Мониторинг практики применения нового иммиграционного законодательства России» (Бюро Международной организации по миграции в Москве, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и Федеральной миграционной службы России) и «Трудовая миграция в Центральной Азии и России» (Международная организация по миграции и Европейский Союз), проведенных в 2007 году. Опросы проводились в пилотных регионах — Астрахани, Пензе, Екатеринбурге и Москве. Были разработаны 7 стандартизованных анкет для разных групп респондентов (от 60 до 90 вопросов по 10 тематическим блокам в каждой анкете). По этим анкетам был проведен опрос более 100 территориальных управлений ФМС России в 48 субъектах федерации. Кроме того, в четырех пилотных регионах были опрошены 19 ведущих экспертов в сфере трудовой миграции, 15 неправительственных организаций, 56 работодателей из малого, среднего и крупного бизнеса, 12 частных посреднических агентств и более 600 трудовых иммигрантов из стран СНГ, среди которых — 285 приехавших до и 322 приехавших после введения в действие нового законодательства.

Исследования проводились под научным руководством Галины Витковской, научного координатора московской исследовательской программы Международной организации по миграции; старшего научного сотрудника лаборатории миграции населения Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

в наибольшей степени коснулись трудовой миграции — основного источника незаконных мигрантов, все возрастающую потребность в которой уже довольно давно испытывала Россия. Численность только официально нанятой иностранной рабочей силы возросла за 2000–2006 годы почти в 5 раз — с 213,3 до 1014 тысяч человек.

Согласно закону, мигранты, прибывшие в Россию на короткий срок, подлежат регистрации по *месту пребывания*. Мигранты, прибывшие в Россию на длительное время или на постоянное место жительства, подлежат регистрации по месту проживания. Существовавшие ранее правила регистрации по месту жительства остались прежними, изменения коснулись регистрации по месту пребывания. Разрешительная регистрация по месту пребывания заменена уведомительным миграционным учетом.

До вступления в силу новых правил регистрация иностранного гражданина по месту пребывания производилась в милиции по адресу жилого помещения и только с согласия всех лиц, постоянно проживающих по тому адресу, по которому регистрируется мигрант. Для этого требовалось не просто соответствующее заявление, но в Москве, например, личная явка в милицию как ответственного владельца или съемщика жилого помещения, так и всех в нем проживающих лиц. Наличие регистрации было обязательным условием законного пребывания и последующего официального трудоустройства, поэтому не приходится удивляться расцвету различных криминальных услуг на почве содействия в ее получении.

Многие мигранты испытывали трудности с поиском «адреса», по которому можно прописаться. Регистрация в том виде, как она осуществлялась, была «ахиллесовой пятой» старого порядка, главным камнем преткновения на пути законного пребывания и трудоустройства в России. Бюрократические барьеры, связанные с регистрацией, оказались практически непроходимыми для большинства мигрантов. Только зная прежний порядок, можно по достоинству оценить произошедшие перемены.

Теперь, чтобы стать на учет, принимающая сторона должна сдать *уведомление* установленной формы. В качестве принимающей стороны может выступать не только арендодатель, но и работодатель, посредническая или другая организация, что, если и не снимает, то значительно облегчает поиск «адреса». При этом в качестве места пребывания мигранта может быть указан не обязательно адрес места жительства. Альтернативой может быть адрес предприятия, посреднической фирмы или другой организации, взявшей на себя функцию принимающей стороны. Уведомление можно сдать не только в милицию, но и отправить по почте в местное управление миграционной службы. До минимума сокращен перечень требуемых для постановки на учет документов. Нужны лишь паспорт и миграционная карта.

Уведомление имеет отрывную часть (талон), которая, будучи проштампована в ФМС России или на почте, является свидетельством законного пребывания мигранта в России. В два раза — до 180 дней — удлинён срок временного пребывания, который может быть продлен до 1 года.

Впервые со времен существования паспортной системы введена модель, отбавившая у милиции разрешительную функцию регистрации мигрантов. И хотя проблема «адреса» до конца не снята, возможности регистрации расширились, создав тем самым предпосылки для свободного передвижения иностранных граждан по территории страны. Никогда в истории России, ни в имперской России, ни тем более в советской, не было подобных прецедентов.

Правила получения разрешения на работу изменены не менее решительно. Ранее разрешение на наем иностранной рабочей силы выдавалось работодателю. Это ставило мигрантов в зависимое положение от него и провоцировало развитие неправовых практик трудового найма. Кроме того, сама процедура оформления была многоступенчатой и продолжительной.

Теперь разрешение на работу в виде трудовой карты выдается *лично мигранту*. Мигрант получил право свободного поиска и смены работы, а работодатель — свободного найма иностранного гражданина, имеющего разрешение на работу. Таким образом, ликвидирована привязка работника к работодателю, и созданы условия для свободного

перемещения на рынке труда иностранной рабочей силы, правда, пока только в пределах того субъекта Федерации, который выдал разрешение на работу. Законом определен 10-дневный срок выдачи разрешений на работу.

Работодатель обязан направить уведомление о найме иностранного работника в миграционную службу и службу занятости. Упрощенный порядок получения разрешений на работу распространяется лишь на трудовых мигрантов из безвизовых стран, то есть стран СНГ, которые составляют подавляющее большинство иностранной рабочей силы в России. Рабочую силу из стран СНГ Россия рассматривает как приоритетную для себя, поэтому преференции в ее отношении естественны.

Квотированный порядок выдачи разрешений на работу сохранен, но требования к квотированию расширены. Теперь квоты должны устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации мигрантов, страны их происхождения, а также по субъектам Федерации. При этом квоты не распространяются на квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по своей специальности, и это тоже - новшество. По поводу квот идут острые дискуссии, но система квотирования не входила в программу мониторинга, о котором идет речь в этой статье, поэтому специально здесь анализироваться не будет.

Главные изменения в миграционном законодательстве обобщены в нижеследующей схеме.

Старый порядок	Новый порядок
Регистрация по месту пребывания / Миграционный учет (все иммигранты)	
Разрешительная По разрешению милиции	Уведомительная По уведомлению принимающей стороны. Разрешение не требуется
По адресу жилого помещения	По адресу жилого помещения или предприятия, посреднической и др. организации
Регистрация в милиции	Сдача уведомления в ФМС или отправка по почте
Сложная процедура, требующая: - письменно подтвержденного согласия всех постоянно проживающих в арендуемом жилье и личной явки их вместе с мигрантом в милицию; - соблюдения душевого норматива жилой площади (в некоторых регионах в соответствии с местным законодательством)	Простая процедура, предполагающая лишь поиск мигрантом принимающей стороны и отправку уведомления
Разрешение на работу (безвизовые иммигранты)	
Разрешение на наём мигранта выдается работодателю	Разрешение на работу (трудовую карту) получает мигрант лично
Работодатель уведомляет миграционную службу о найме иностранного работника	
Длительная многоэтапная процедура	Простая процедура
Квоты	
Только для визовых мигрантов	Отдельно для визовых и безвизовых мигрантов

Схема 1. Принципиальные изменения в миграционном законодательстве

Для того чтобы оценить эффективность новых миграционных правил, в рамках исследовательской программы Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в Москве по согласованию с ФМС России и при ее участии в 2007–2008 гг. в Астраханской, Пензенской, Свердловской областях и городе Москве был проведен специально организованный Мониторинг миграционного законодательства. Он выявил высокую эффективность либерального направления миграционной политики. Благодаря новому подходу, значительная часть трудовых мигрантов получила возможность войти в правовое поле.

Напомним, чтобы быть полностью легитимными, трудовые мигранты, согласно новому законодательству, должны стать на миграционный учет и получить разрешение на работу – трудовую карту.

Как показал мониторинг, после введения новых правил регистрации подавляющее большинство мигрантов действительно стали на учет. Из числа мигрантов, прибывших после 15 января 2007 года, то есть после введения в действие нового законодательства, зарегистрировались 78,5%, еще 6,5% собирались это сделать². Таким образом, намеревались соблюсти закон 85% мигрантов. Меньшая, но все же довольно весомая часть – 13,4% не стали на учет и некоторое количество – 1,6% вообще не знали, что это нужно сделать. Обобщая результаты, получаем пропорцию ставших на учет и собирающихся это сделать, с одной стороны, и не ставших на учет, с другой стороны, как 85:15, при этом причислив несведущих к тем, кто не стал регистрироваться.

Сравнение с положением, которое наблюдалось в условиях действия прежнего порядка, показывает резкое улучшение ситуации с регистрацией мигрантов. До введения нового законодательства зарегистрированные и незарегистрированные мигранты делились примерно пополам (52% и 48%, соответственно)³. *Благодаря новым правилам, доля мигрантов, не зарегистрированных по месту пребывания, сократилась втрое.*

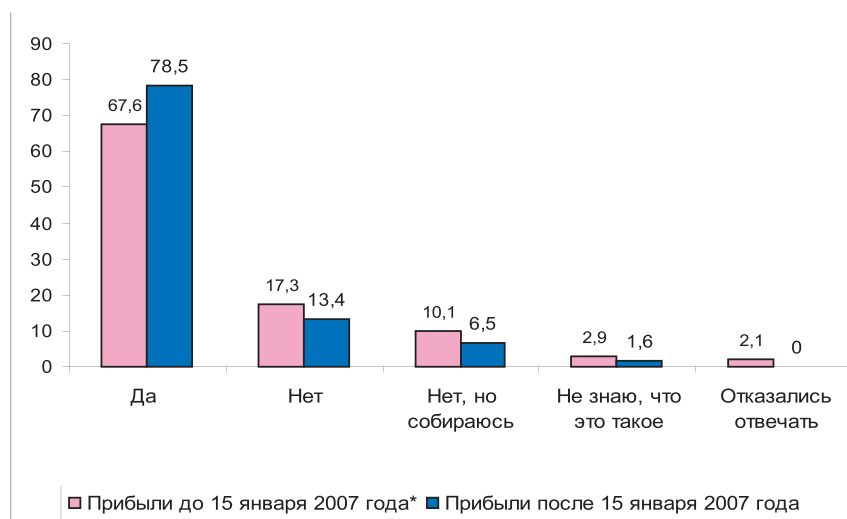
Посмотрим, как прошли миграционный учет ранее не зарегистрированные мигранты из числа находившихся в России до введения нового законодательства, то есть прибывшие до 15 января 2007 года. Большинство этих, ранее незаконных мигрантов, тоже стали на миграционный учет (67,6%), но, по сравнению с новичками, они заметно отставали в этом отношении.

Среди прежних мигрантов было больше тех, кто только собирался стать на учет (10,1%), а доля тех, кто не сделал этого, вместе с неосведомленными и отказавшимися отвечать (очевидно, тоже не намеренными регистрироваться) составила 22,3%, на 1/3 больше, чем среди новичков (рис. 1). Таким образом, ранее прибывшие мигранты либо испытывали большие трудности при постановке на учет, либо не считали постановку на учет необходимой для себя.

В отношении легитимизации трудовой деятельности перемены не менее разительны, чем в отношении регистрации. Две трети вновь прибывших трудовых мигрантов (65,5%) получили разрешения на работу. Кроме того, 9,3% собирались их оформить. В сумме доля законопослушных мигрантов составила три четверти (74,8%). Работали без разрешения 22,8% мигрантов. Сюда же мы относим и тех, кто не знал о нововведениях, и отказавшихся отвечать, так как они ведь тоже не имели разрешений. В итоге получаем пропорцию 75:25.

² Постановка на учет, по сути, является регистрацией, только в новой форме. Поэтому мы считаем возможным употреблять данные понятия как синонимы.

³ Заметим, что данные мониторинга полностью совпали с результатами обследований Центра миграционных исследований, полученными в 2000–2004 годах.



Источник: Данные Центра миграционных исследований, опросы МОМ.

Рис. 1. Распределение респондентов по ответу на вопрос: «Стали ли Вы на миграционный учет?» (%)

Раньше, согласно данным Центра миграционных исследований, полученным на основе нескольких обследований, подавляющее большинство мигрантов работало незаконно, а доля работавших по договору в разных обследованиях колебалась в пределах 15–25%. Глава ФМС России К. Ромодановский оценивал ситуацию более драматически, полагая, что «еще недавно на одного официально работающего иностранца приходилось десять незаконно работающих иммигрантов» [1].

Новая миграционная политика дала возможность большинству мигрантов получить разрешения на работу и трудоустроиться на законных основаниях. Благодаря тому, что разрешение на работу стало выдаваться самому мигранту, соотношение законных и незаконных трудовых мигрантов изменилось на прямо противоположное.

В действительности, очевидно, пропорция между законно и незаконно работающими мигрантами изменилась не столь радикально. Для мониторинга осталась недоступной самая бесправная группа мигрантов, скрываемая от посторонних глаз «теневыми» работодателями, в чьи интересы едва ли входила легализация рабочей силы. Кроме того, мониторингом в относительно меньшей степени были охвачены мигранты, занятые у физических лиц: ремонтом жилья, уходом за детьми, больными и т.п., которые, как правило, работают неформально.

Интересно, что в отношении оформления разрешений на работу мигранты, уже находившиеся в России, преуспели даже несколько больше, чем вновь прибывшие (рис. 2), тогда как в отношении регистрации, как мы видели (рис. 1), ситуация была обратной.

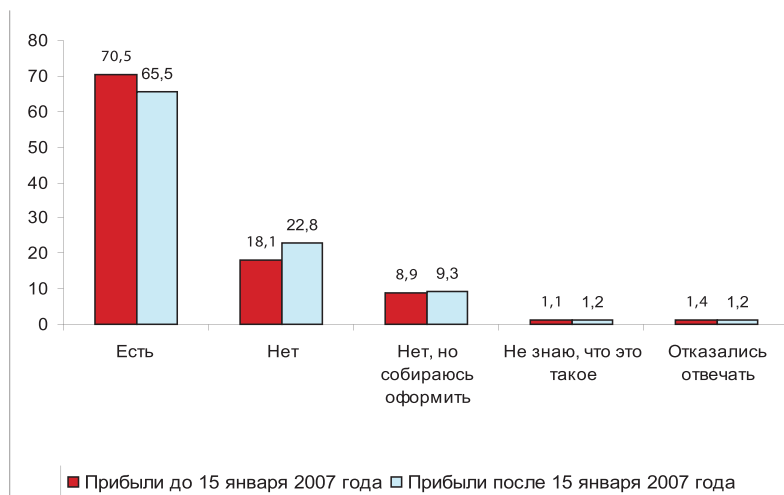


Рис. 2. Распределение респондентов по ответу на вопрос: «Есть ли у Вас разрешение на работу в России?» (%)

Если сгруппировать мигрантов по сочетанию наличия регистрации и разрешения на работу (трудоустройку), получим распределение, обобщающая картина которого представлена на рис. 3.

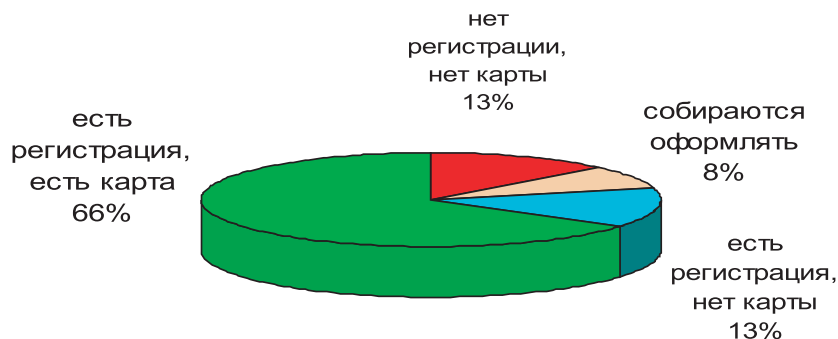


Рис. 3. Правовое положение мигрантов по сочетанию наличия регистрации и трудовой карты (весь массив респондентов, прибывших до и после 15 января 2007 года)

Как видим, выполнили оба требования — стали на учет и получили трудовую карту, то есть были полностью легитимны две трети (65,4%) от общего числа обследованных мигрантов, включая прибывших и до, и после 15 января, тогда как раньше таких мигрантов было не более четверти. У 13,4% была регистрация, но не было трудовой карты. Только собирались все оформлять 8,1%. Из этого количества 3,2% намеревались совершить оба акта — и стать на учет и получить трудовую карту; 3,5% назвали только учет и 1,4% — только карту. Полностью в незаконном секторе (без регистрации и без разрешения на работу), по данным мониторинга,

находилось 13,1% мигрантов, а если вычесть 3,2% тех, кто хочет полностью оформиться, и 1,4% тех, кто собирается получать карту, в незаконном секторе останется только 8,5%.

Согласно новым правилам, работодатель, принявший на работу иностранного работника, имеющего трудовую карту, обязан уведомить об этом миграционную службу. Однако итоги 2007 года, которые подвела ФМС России, свидетельствуют, что в 40% случаев работодатели не сделали этого, чтобы избежать выплаты налогов. По данным мониторинга, не направляют уведомление 16% работодателей, столько же (16%) направляют его не всегда, 14% направляют в большинстве случаев и 2% направляют редко. В итоге получаем, что примерно половина работодателей (48%) совершает правонарушения при оформлении мигрантов на работу. В целом данные мониторинга близки к статистическим итогам года, что, с одной стороны, свидетельствует о хорошем качестве исследования, но с другой, является дополнительным подтверждением несовершенства системы трудоустройства мигрантов.

Получается парадоксальная ситуация: можно иметь разрешение на работу и, тем не менее, быть незаконным работником, то есть нанятым неофициально. Причем мигрант об этом может и не знать, даже если работодатель оформил с ним трудовой договор и выдает зарплату по ведомости. И договор, и ведомость могут оказаться фиктивными, если мигрант не поставлен на налоговый учет, что обязательно при официальном найме. Прежде, когда разрешение на наем иностранной рабочей силы выдавалось работодателю, мигрант тоже не всегда знал, есть ли у работодателя такое разрешение или нет. Большую меру ответственности за незаконный наем в этих условиях нес работодатель. Новый порядок, когда мигрант не только сам получает разрешение на работу, но наделен правом свободного поиска работы и правом сменить работодателя, не меньшую часть ответственности переложил на мигранта.

Безусловно, есть и, очевидно, до конца неискоренным незаконный наем по обоюдному согласию. Но мониторинг, как и предыдущие исследования, выявил низкий уровень осведомленности мигрантов о правилах оформления и о том, как отличить фиктивный договор от официального. Согласно данным Центра миграционных исследований, не знает этого примерно каждый четвертый мигрант, а до тех пор, пока мигрант, устраивающийся по трудовой карте, не может оценить подлинность договора, он не может нести ответственность за характер своего трудового найма.

В связи с этим экспертами выдвинуто предложение о присвоении мигранту вместе с выдачей трудовой карты индивидуального налогового номера (ИНН). Выдача ИНН, в свою очередь, актуализирует проблему пенсионных отчислений мигрантам. По правилам работодатели должны переводить эти отчисления в страну выхода мигранта, но в подавляющем большинстве случаев не делают этого из-за бюрократической волокиты, сопряженной с переводом пенсионных отчислений. ИНН, присваиваемый мигранту на период его работы, гарантировал бы ему официальный наем и давал бы право возлагать на него равную с работодателями ответственность за незаконный наем.

Расхождение между количеством выданных разрешений на работу и полученных уведомлений о найме мигрантов дало почву для атаки на новую политику, отрицания ее позитивного эффекта. Например, мэр Москвы Ю.М. Лужков пишет: «В Москве с начала года выдано 500 тыс. разрешений на работу, но официально устроились на нее лишь 150 тыс. Спрашивается, где остальные 350 тыс. человек и чем они заняты? Нет ли тут взаимосвязи, например, с тем, что, по сводкам правоохранительных органов, 40% раскрытых и расследованных преступлений от общего их числа совершаются в городе приезжими?» [2].

Проблема сокращения нелегальной занятости многоаспектна, ее невозможно решить с помощью одного миграционного законодательства, не затрагивая регулирование

трудовых отношений на рынке труда. Эксперты и работодатели видят причину сохранения значительных масштабов «теневой» занятости мигрантов в очень высокой ставке подоходного налога, которым облагается заработная плата иностранной рабочей силы, равной 30%, против 13% для российских граждан. Многим работодателям выплата такого налога не по силам. По правилам, если мигрант проработал полгода, разница в налоге должна быть ему возвращена, но на практике это не делается. Совершенно очевидно, что принятая схема налогообложения устарела, она не соответствует задаче легализации трудовых иммигрантов и должна быть пересмотрена, чем скорее, тем лучше.

С другой стороны, закономерны требования работодателей относительно гарантий соблюдения контракта со стороны иностранного работника. Сейчас, когда таких гарантий нет, работник может уволиться, перейти на другую работу до истечения срока контракта, не возместив понесенные работодателем затраты. Поэтому зачастую даже законопослушные работодатели не спешат официально оформлять на работе мигранта, предпочитая какое-то время присмотреться к нему.

В целях лучшего контроля за процессом трудового найма мигрантов высказано предложение о том, чтобы в трудовую карту вносилась запись о месте работы мигранта. Поскольку мигрант может поменять несколько мест работы, получится документ, похожий на трудовую книжку. В этой связи, может быть, стоит внимательно присмотреться к опыту RU PASS⁴?

Наряду с этим, работодатели ратуют за расширение прав мигрантов, за устранение барьеров, ограничивающих их мобильность и препятствующих совершенствованию трудовых навыков. Предлагается продлить срок разрешений на работу до 3-х лет, отменить ограничения по переезду по территории России, разрешить в пределах срока действия трудовой карты ездить домой, не переоформляя заново карту. Работодатели видят неувязку требований закона в том, что в пределах годового срока работы каждые 3 месяца необходимо переоформлять регистрацию. В целях упрощения процедуры оформления работодатели предлагают брать пошлину с мигранта и сразу выдавать разрешение на работу. Иными словами, работодатели явственно ощущают сковывающее влияние различных ограничений в процессе найма иностранной рабочей силы на развитие бизнеса, особенно на рост производительности труда, указывая тем самым на направление совершенствования законодательства.

Высказаны предложения узаконить лизинг рабочей силы, тогда работодатели могли бы нанимать даже на короткое время уже оформленных работников, что тоже способствовало бы сокращению незаконного трудоустройства. Работодатели встретили происшедшие перемены с энтузиазмом. Большинство из них (59%) полагают, что ситуация с правовым оформлением мигрантов улучшилась. Ухудшение отметила лишь малая толика работодателей (4%) и столько же не почувствовали изменений.

Оценки мигрантов гораздо осторожнее, хотя и здесь баланс позитивных и негативных оценок складывается с решительным перевесом в пользу первых. Новые правила поддержа-

⁴ Система «RU PASS» разработана некоммерческим холдингом, в состав которого входят: журнал «Российская миграция», НУ «Центр по работе со специалистами, выполняющими задания на объектах повышенной опасности РФ», «Профсоюз вахтовиков России», некоммерческая организация «Центр трудовой миграции, стажировки и сертификации специалистов». Частично повторяет элементы системы «Europass». Система с помощью паспорта трудового мигранта RU PASS позволяет отслеживать характер занятости мигрантов в России (место работы, ее продолжительность, виды деятельности, заработок).

ли 38% мигрантов против 7%, отметивших ухудшение ситуации. И в том, и в другом случае смущает огромный сектор респондентов, не имеющих определенного мнения, который охватывает треть и работодателей, и мигрантов. У мигрантов к указанному сектору примыкает большая доля тех, кто не ощутил перемен (21%), так что высказавшиеся в пользу нового порядка в итоге оказались в меньшинстве. При этом мигранты, прибывшие до перемен и после них, удивительно единодушны в своих оценках (рис. 4). Очевидно, что-то мешает мигрантам оценить по достоинству преимущества нового порядка.

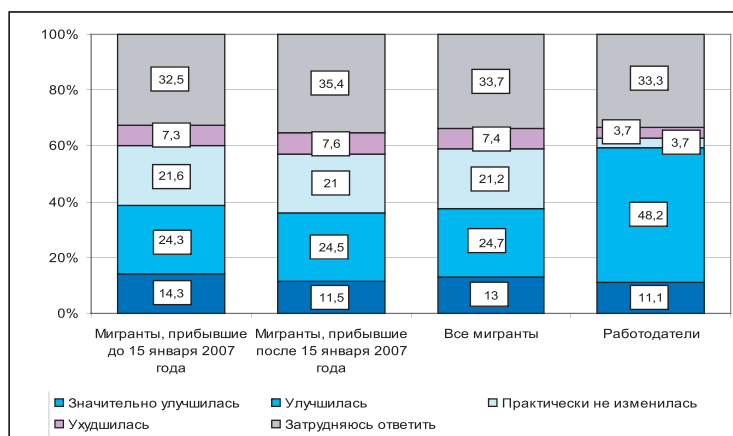


Рис. 4. Распределение респондентов по ответу на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась ситуация с регистрацией и получением разрешений на работу после введения нового миграционного законодательства?» (%)

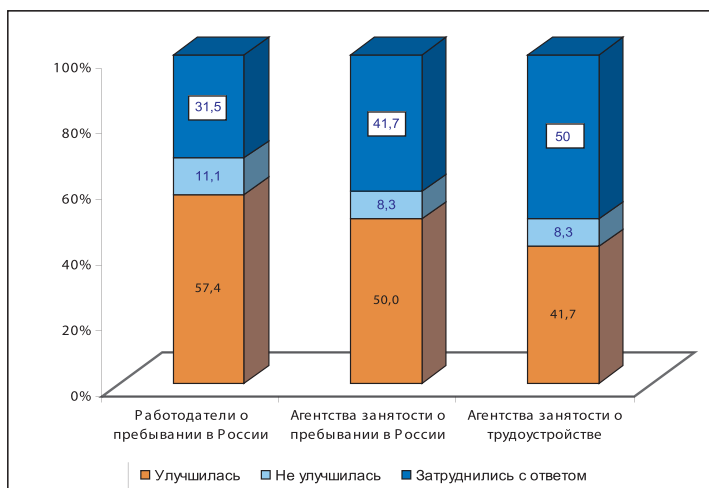


Рис. 5. Распределение респондентов по ответу на вопрос: «Улучшилась ли ситуация с легализацией мигрантов?» (%)

Таким образом, одной из главных целей современной миграционной политики было создание условий для легализации мигрантов. Этой цели соответствовала и огромная квота для мигрантов из безвизовых стран, установленная на 2007 год и равная 6 млн. человек, явно с запасом. Несмотря на это, данные работодателями и агентствами занятости оценки эффекта новой политики, с точки зрения легализации мигрантов, также характеризуются высокой степенью неопределенности (рис. 5). Та же третья часть работодателей и до половины агентств затруднились ответить на вопрос «Улучшилась ли ситуация с легализацией мигрантов?», хотя негативных оценок и здесь очень мало.

Полученные распределения оценок, представленные на рис. 4 и 5, непонятны. Ведь произошедшие перемены радикальны, их трудно было не заметить и отнестись к ним равнодушно. О причинах можно лишь догадываться. Отчасти, их надо искать в системе найма мигрантов и их взаимоотношениях с работодателями.

Что касается работодателей, одна из причин, возможно, заключается в следующем. Многие работодатели (в нашем обследовании это 23%) проводят оформление иностранных работников с помощью посреднической фирмы. Естественно, в этом случае они не вникают в процедуру оформления. Такие работодатели, а следовательно, и мигранты, которых оформляют без их участия, могут и не иметь ясного представления ни о старых, ни о новых порядках, их как бы не заботит, какое действует законодательство.

Мигрантам не позволяет в полной мере оценить преимущества новшеств имеющее место распространение подневольного труда, когда работодатель отбирает и держит у себя паспорт мигранта, естественно, не оформляя его на работу официально. Мигрант при этом может быть, а может не быть зарегистрированным. В любом случае, он сам не имеет доступа к процедуре официального трудоустройства, а значит, не может ее оценить. Часто мигранты имеют с такими работодателями устойчивые отношения, не пытаясь что-то изменить. В нашем обследовании «теневых» трудовых мигрантов наверняка меньше, чем в реальности, так как их в большинстве случаев работодатель оберегает от чужого глаза, чтобы избежать штрафа, поэтому они практически не доступны для опросов, но все же определенное их количество попало в обследование. Косвенно это видно из сравнения следующих данных. Так, в 37,5% случаев работодатели сами отправили уведомление о постановке на учет, а значит, сами оформляли регистрацию мигрантов. В то же время по месту работы были поставлены на учет всего 20% мигрантов (данные по всему массиву респондентов-мигрантов). Следовательно, почти половина работодателей, взявших на себя функцию оформителя регистрации, тем не менее, не захотели делать это по адресу предприятия. С этими данными коррелирует доля работодателей, не сообщивших в миграционную службу о найме иностранного работника, то есть уклонившихся от налогов.

О единодушном одобрении нового законодательства главными участниками процесса — работодателями и мигрантами говорить пока не приходится. За приведенными же оценками скрывается много острых вопросов, на которые важно получить ответ. Итоги действия новой политики дают полные основания говорить о впечатляющем позитивном эффекте.

Во-первых, впервые были получены довольно достоверные данные об общем количестве прибывающих в страну иммигрантов, в том числе о количестве трудовых иммигрантов из безвизовых стран СНГ. В течение 2007 года было зарегистрировано 8 млн. въездов на временное пребывание и выдано 2,3 млн. трудовых карт (с учетом повторных). Численность трудовых мигрантов составила при этом 1,7 млн. человек, что почти в 2 раза превысило их официальную численность в предшествующем, 2006 году. Соотношение этих цифр само по себе уже говорит о большей полноте учета.

Во-вторых, примерное соотношение законно и незаконно нанятых мигрантов, полученное как по оценкам ФМС России на базе учета, так и с помощью мониторинга,

позволяет более достоверно, чем раньше, оценить общее число трудовых мигрантов из безвизовых стран, составляющее по России в целом в 2007 г. около 4,5 млн. человек, и тем самым уйти, наконец, от «потолочных» оценок в 10 и более миллионов человек, часто мелькающих в СМИ.

В-третьих, важнейшим результатом новой политики является значительное сокращение незаконной миграции, повышение уровня легитимности временных трудовых мигрантов, что, в свою очередь, способствует улучшению их общего положения в России.

В-четвертых, более чем в 2 раза возросла налогооблагаемая база за счет мигрантского труда.

В-пятых, новые подходы к правовому оформлению мигрантов обнажили, «вывели из тени» многие проблемы, требующие решения. Важно их решать, продвигаясь шаг за шагом, не закрывая при этом глаза на очевидные положительные результаты.

Основные рекомендации по совершенствованию либеральной миграционной политики, вытекающие из проведенного мониторинга.

- В процедуре регистрации необходимо снятие проблемы «адреса», поиск которого, во-первых, является источником коррупции, во-вторых, сохраняет зависимость значительной части мигрантов от работодателя. Предполагаемая ответственность принимающей стороны за мигранта в реальности не более чем фикция, так как почти половина мигрантов не проживает по ее адресу. Кроме того, сама принимающая сторона часто быстро исчезает, если это фирма-однодневка. В связи с этим стоит подумать о том, чтобы ввести *самостоятельную регистрацию мигрантов*, полностью возложив на них самих ответственность за свое правовое оформление.

- В сфере оформления трудовых отношений с целью повышения охвата мигрантов официальной занятостью заслуживают поддержки предложения:

- о введении для мигрантов ИНН (выдвигается работодателями, поддерживается властями Москвы);
- о снижении подоходного налога на мигрантов (выдвигается и работодателями, и мигрантами);
- о разработке документа (справки, карточки и т.п.), подтверждающего срок и место работы, вид деятельности, заработок мигранта;
- снятие барьеров, препятствующих полноценному использованию труда мигрантов, повышению их квалификации, снижающих их ответственность за использование средств труда. В связи с этим целесообразно упразднить ограничения по переезду между субъектами Федерации; продлить мигрантам срок разрешений на работу до 3-х лет; увеличить срок действия регистрации с 3-х месяцев до 1 года для мигрантов, имеющих соответствующий контракт; разрешить в пределах срока действия трудовой карты на короткое время ездить домой, не переоформляя карту.

- Группами приоритетного внимания, особенно нуждающимися в помощи в процессе правового оформления и трудоустройства, должны быть:

- узбеки и таджики как наиболее массовые и уязвимые мигранты;
- самые молодые (до 25 лет) мигранты и мигранты старшего возраста (более 45 лет), уровень правового оформления которых сравнительно низок.

Несмотря на явно позитивные результаты новой миграционной политики, дискуссия вокруг нее обнаруживает стремление к попятному движению, к старым порядкам. Особенно настаивает на этом руководство Москвы. «Мы ставим вопрос в Москве очень

четко: уведомительный принцип для нас неприемлем»; «Разрешение на работу нужно выдавать не иностранному работнику, а работодателю» [2], — считает мэр Москвы Ю.М. Лужков. Но ведь мы это уже проходили. Уже выдавали разрешение работодателю и имели 80—90% нелегальных трудовых мигрантов. Новый подход позволил существенно снизить эту долю. Безусловно, проблема еще далеко не решена, но все же ошутимое продвижение на пути ее решения налицо.

Наряду с критикой, Москва выдвигает конструктивные предложения. В том числе организацию «одного окна», о которой было уже сказано. Важная инициатива, которая поможет сдвинуть с мертвой точки проблему «адреса», — создание гостиниц упрощенного типа, где мигранты могут стать на учет и проживать [2]. Только вот что делать пока этих гостиниц нет? Новая система учета хотя бы отчасти эту проблему решает.

Выводы. Введя открытую миграционную политику, Россия продемонстрировала перед теми странами, относительно которых она провозгласила преференционный политический интерес, что мигрантов из этих стран здесь ждут, и что Россия действительно готова обеспечивать их легитимность и защищать их права. Такая доброжелательная, открытая позиция государства по отношению к мигрантам, безусловно, работает на снижение ксенофобии и рабства, преодоление трудового дефицита, прогрессирующий рост экономики страны.

Однако не успела новая политика окрепнуть, как миграционная практика продемонстрировала рецидив жесткого контроля миграционной занятости. В качестве инструмента такого контроля используется механизм квотирования иностранной рабочей силы, несмотря на то, что определение квот в условиях современного российского рынка труда — неизученного, быстро меняющегося, импульсивного, в значительной части находящегося в «тени» — проблематично и пока не имеет адекватной методической базы. Разработанный механизм оформления квоты сложен, многоступенчат. Его не под силу пройти мелким предприятиям, а в отношении найма иностранных работников физическими лицами механизм квотирования вообще не разработан.

В этих условиях попытка контролировать трудовую иммиграцию вновь оборачивается сдерживанием развития собственной экономики и косвенным поощрением незаконной занятости. Так, установленная на 2008 г. квота в размере 1,8 млн. иностранных работников была выбрана уже в первом полугодии, а в некоторых регионах — уже в апреле, к июлю был исчерпан и 30% резерв. Пришлось квоту увеличить чуть ли не вдвое — до 3,4 млн. человек [3]. Решение об этом было принято только в октябре (как раз к тому времени, когда на ситуацию на рынке труда начал оказывать влияние экономический кризис). А до тех пор работодатели, использующие иностранных работников, вынуждены были снизить темпы своей деятельности, либо совсем приостановить ее, либо прибегнуть к незаконному найму на период, пока принимаются решения об увеличении квот. Еще в более тяжелое положение попали те вновь приехавшие и ничего не подозревающие о квотах мигранты, которым было отказано в выдаче разрешений на работу из-за исчерпания квот. Таким образом, государство само в очередной раз толкнуло и работодателей, и мигрантов на незаконный путь.

Более того, надежды на то, что с помощью квот можно избавиться от незаконной миграции, иллюзорны. Ее корни в особенностях российского рынка труда, и в принципе не может быть такой ситуации, чтобы формальный труд среди мигрантов был распространен в большей мере, чем среди собственных граждан. Мигранты — одна из самых уязвимых групп общества и, следовательно, они в большей мере подвержены дискриминации. Неумелое использование механизма квотирования чревато осложнением отношений со странами-донорами, в то время как важным политическим следствием либеральной миграционной политики, далеко выходящим за рамки собственно миграции, является

то, что она создает предпосылки для укрепления позиции России в СНГ, создавая базу для качественно иных, более конструктивных отношений.

В статье представлены итоги действия новой политики в течение первого года, прошедшего после ее введения. Следующий, 2008 год, показал, что общество в целом не готово безоговорочно принять либеральную политику. С разных сторон предлагаются корректировки нового законодательства, в общем направленные на его ужесточение и контроль. Разразившийся кризис поначалу вызвал панические настроения по поводу присутствия в стране нескольких миллионов иностранных работников: подозрения в сколачивании мигрантских банд, резком росте общего уровня преступности среди иммигрантов, обвинения в сужении сферы занятости для собственных граждан. Выдвигались предложения о насильственной депортации вплоть до вывоза самолетами. Усилились требования упорядочить миграционную политику. Но ФМС пока «держит удар», довольно спокойно реагируя на быстро изменяющуюся обстановку. Например, К. Ромодановский, сообщая о росте преступности среди мигрантов в 2008 г. на 7,5% против 2007 г., в то же время подчеркивает, что удельный вес мигрантских преступлений, равный 3,1% общего количества совершенных в России преступлений, остался прежним [4].

Прошедшие 5 месяцев кризиса показали, что мигранты пока (как и во время кризиса 1998 года) не создали серьезных проблем ни в общественной жизни, ни на рынке труда.

Источники

1. *Выступление* К. Ромодановского на расширенном заседании коллегии ФМС России 31 января 2008 г. http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=9792
2. *Лужков Ю.* «Москва – не проходной двор» /Российская газета. Федеральный выпуск. N4493 от 16 октября 2007 г.
3. <http://rian.ru/society/20081007/151934342.html>
4. «*Власть*». – № 5 (808) от 09.02.09.

Анотация. У статті представлені підсумки дії нової міграційної політики Російської Федерації на протязі першого року після її введення. Підкреслюється, що суспільство в цілому не готове беззаперечно прийняти ліберальну політику. Показано, що підсумки дії нової політики дають повні підстави говорити про вражаючий позитивний ефект. Аналізуються пропозиції з корегування нового законодавства.

Аннотация. В статье представлены итоги действия новой миграционной политики Российской Федерации в течение первого года, прошедшего после ее введения. Подчеркивается, что общество в целом не готово безоговорочно принять либеральную политику. Показано, что итоги действия новой политики дают полные основания говорить о впечатляющем позитивном эффекте. Анализируются предложения по корректировке нового законодательства.

Summary. In the article are presented results of action a new migratory policy of the Russian Federation within the first year after its introduction. It is emphasized, that the society is not ready to accept the liberal policy. It is shown, that results of action of new policy give the full bases to speak about impression positive effect. Offers on updating the new legislation is analyzing.

Стаття надійшла до редакції журналу 23.03.2009 р.