



УДК 325.14

К.В. Зайцева

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИКИ РОССИИ В ОБЛАСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

ЗАЙЦЕВА Ксения Викторовна – ассистент, Санкт-Петербургский государственный политехнический университет.

Россия, 195251, Санкт-Петербург, Политехническая ул., 29
e-mail: xiniya-regionoved2010@ya.ru

В статье рассмотрены основные этапы развития политики России в области трудовой миграции. Особое внимание уделено формированию нормативно-правовой и институциональной базы миграционной политики, а также изменениям, связанным с провозглашением курса на модернизацию российской экономики и повышением интереса к проблемам адаптации и интеграции мигрантов.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА; РОССИЯ; ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ; ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ; НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА; ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА.

В современном мире практически все страны в той или иной степени сталкиваются с проблемой международной трудовой миграции, и от того, насколько удачно удастся выстроить отношения между мигрантами и принимающим обществом, во многом зависит успех и процветание экономики страны. Именно поэтому в развитых странах уже с 1960–1970-х гг. активно идет процесс формирования миграционной политики, направленной на упорядочение гражданских и общественных отношений в области перемещения иностранной рабочей силы через государственную границу.

Россия столкнулась с проблемой массовой трудовой миграции относительно недавно. Более благоприятная экономическая ситуация в нашей стране, по сравнению с другими странами СНГ, привела к тому, что к концу 1990-х гг. она стала центром притяжения миграционных потоков, активно формировавшихся в то время на постсоветском пространстве. В новых условиях действующие нормативно-правовые акты времен СССР, в частности закон «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 26.06.1981 г., оказались устаревшими. Потребовалось создание законодательства в области привлечения и использования трудовых ресурсов, которое отвечало бы новым запросам

времени. Работа в этом направлении началась в 1996–1997 гг.

Первым шагом на пути формирования нормативно-правовой базы стал закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 г. Примерно в это же время на рассмотрение в Госдуму был предоставлен проект федерального закона о привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан. В этом законопроекте впервые появился такой инструмент квот, как «барьер на пути чрезмерного использования иностранной рабочей силы» [1]. Но Госдума законопроект отклонила. Закон о положении иностранных граждан также постигла неудача. В 1997 г. он был отклонен и отправлен на доработку. В результате процесс затянулся на пять лет, и закон вступил в силу только в 2002 г.

Помимо этого были предприняты попытки по созданию институциональной системы. В 1998 г. была сформирована Правительственная комиссия по миграционной политике под руководством первого заместителя председателя Правительства РФ О.Н. Сысуева. Однако дефолт 1999 г. вывел на первый план проблемы другого порядка, и решение вопросов, связанных с миграционной политикой, пришлось отложить на неопределенное время. Сама ко-

миссия также просуществовала недолго и, не приняв ни одного значимого решения, была распущена в 2001 г.

С приходом к власти В.В. Путина начался пересмотр концептуальных основ миграционной политики страны. С этой целью в декабре 2001 г. была образована Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством В.П. Иванова — доверенного лица президента [2]. Интересно, однако, что группа была сформирована из представителей министерств и ведомств, в то время как представители бизнеса, НПО, экспертного сообщества приглашены не были. Вопросы миграционной политики вошли составной частью в Концепцию демографического развития РФ на период до 2015 г., которая фактически определила принципы регулирования миграционных процессов.

В начале 2002 г. серьезные структурные изменения произошли в Федеральной миграционной службе: согласно указу президента РФ этот федеральный орган стал частью Министерства внутренних дел России [3]. Это привело к неизбежной все большей закрытости организации для представителей НПО, научного и экспертного сообщества. К тому же слабая востребованность опыта и профессионализма государственных гражданских служащих в силовой, по сути, структуре привела к вымыванию из нее гражданских специалистов, что, в свою очередь, не могло не привести к ослаблению аналитической и научной основы работы ФМС.

Что касается разработки новой нормативно-правовой базы, то здесь стоит упомянуть принятие закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который был разработан на основе упоминавшегося выше проекта 1997 г. Законом вводились и пояснялись такие понятия, как «вид на жительство» и «временное проживание»; количество иностранцев на рынке труда было предложено регулировать квотами [4]. Трудно сказать, стало ли это следствием принятия вышеупомянутых законов, но в последующие годы работодатели стали активнее оформлять разрешения на привлечение иностранных работников: с 2003 по 2005 г. объемы легального привлечения возросли в 2,5–3 раза [1]. Однако, поскольку процедура привлечения к трудовой

деятельности осталась слишком сложной (она была взята из старой модели, действовавшей до 2002 г.), на снижении объемов нелегальной занятости это сказалось крайне слабо. Общий поток мигрантов в страну рос куда быстрее. Так, например, по итогам проверки соблюдения законодательства в сфере миграционных правоотношений Генеральной прокуратурой РФ было установлено, что на 2004 г. легально осуществляли свою трудовую деятельность в России лишь 10 % иностранных работников [Там же], остальные же пополняли собой сектор незаконной занятости и неурегулированного пребывания.

Существенный рост нелегальной трудовой миграции был на руку теневым структурам. Именно в эти годы произошли становление сектора незаконной занятости и расцвет так называемого бизнеса на мигрантах. Однако тут надо учесть, что этот бизнес мог появиться только при нарушении законодательства самими чиновниками, отвечающими за выдачу разрешений на работу и регистрацию. Таким образом, можно сделать несложный вывод, что ограничительные меры привели не к «наведению порядка», а к росту коррупции.

Поиски новых путей реализации миграционной политики продолжались в течение нескольких лет. В июне 2002 г. была воссоздана (правда, вскоре вновь упразднена) Правительственная комиссия по миграционной политике. В октябре 2004 г. была распущена Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством В.П. Иванова. Помимо этого были произведены неоднократные реорганизации ФМС (в 2002, 2004, 2005 гг.), уточнены и расширены ее полномочия. В результате всех изменений именно ФМС стала определять всю правоприменительную практику и через нее, по факту, миграционную политику страны. Разумеется, все решения так или иначе должны были получить предварительное одобрение администрации президента в лице В.П. Иванова, который с марта 2004 г. являлся помощником президента и курировал миграционное направление вплоть до мая 2008 г.

Однако продолжающийся рост сектора незаконной занятости и теневого бизнеса на мигрантах, рост коррупции заставили сделать



давно напрашивающийся вывод: продолжение политики жестких запретительных мер в дальнейшем приведет только к ухудшению ситуации. Поэтому весной 2005 г. президентом РФ было принято решение взять курс на либерализацию и прагматизацию миграционной политики, которое он впервые озвучил на заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г. [5].

Очередной разворот миграционной политики пришелся на докризисный период 2006–2007 гг., когда все еще продолжался рост российской экономики, а вместе с тем и сохранялась роль России как центра притяжения трудовых потоков на постсоветском пространстве. Экономике страны требовались рабочие кадры, однако действующее на тот момент законодательство явно этому не способствовало.

Летом 2006 г. был принят федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», внесены изменения и дополнения в федеральные законы «О гражданстве РФ» и «О правовом положении иностранных граждан в РФ». В результате всех этих нововведений существенно упростилась процедура постановки на миграционный учет и оформления разрешения на работу для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию. Квоты на иностранную рабочую силу хотя и были сохранены, но формировались с огромным запасом, и найм в таких условиях сложностей не представлял [1].

Помимо поправок, которые облегчили трудоустройство иностранных граждан, было принято решение об ужесточении санкций за использование нелегального иностранного труда. Еще в конце 2004 г. Уголовный кодекс РФ был дополнен статьей об «Организации незаконной миграции», были ужесточены наказания за нарушения иммиграционных правил, за нарушение правил пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства, правил привлечения и использования иностранных работников, незаконной трудовой деятельности в Российской Федерации. В итоге уже в первый год действия нового законодательства, благодаря довольно легкой процедуре регистрации через почтовое отделение, существенно сократился сектор нелегального пребывания и незаконной занятости, а также теневого бизнеса. Директор ФМС России К.О. Ромода-

новский в своем интервью «Российской газете» привел следующие цифры: «По всей России за 9 месяцев (2007 г. – К. 3.) стали на миграционный учет 6,3 млн мигрантов, а за соответствующий период прошлого года – 3,9 млн. Новое законодательство позволило увеличить прозрачность миграционных потоков более чем в полтора раза» [6].

Но, несмотря на очевидные успехи нового курса, уже к концу 2007 г. произошел возврат к рестриктивной политике. В декабре была принята квота на разрешение на трудовую деятельность на следующий год, которая была меньше, чем количество легально трудившихся на тот момент в стране иностранных граждан. Уже весной 2008 г., фактически до начала массового приезда мигрантов, квоты закончились. Вполне понятно, что в сложившейся ситуации в выигрыше в первую очередь оказался теневой бизнес, который весьма быстро восстановил утраченные ранее позиции.

В конце 2008 г. из-за проявлений последствий кризиса на рынке труда был существенно изменен порядок трудоустройства безвизовых мигрантов. Приказами ФМС от 15 декабря 2008 г. и 26 февраля 2009 г. они ставились в жесткую зависимость от работодателя. Теперь первоначальное разрешение на работу выдавалось только на 3 месяца, затем продлевалось, если мигрант нашел себе место работы и заключил контракт. Если же работа не найдена, то разрешение теряло силу, регистрация тоже, и из страны надо было уехать [7].

Сам по себе такой механизм может считаться вполне оправданным, особенно в ситуации кризиса. Вызывает сомнения и споры один существенный момент: мигрант, получив первоначальное разрешение в рамках квоты и покинув страну, так квоту и не выработав, тем самым лишает работодателя возможности нанять другого, поскольку квота уже оказывается выбранной. Таким образом, данные изменения заметно сократили для работодателя возможности найма, не говоря уже о снижении уровня мобильности иностранной рабочей силы.

Все усиливающаяся критика системы квотирования привела к тому, что в 2009 г. субъекты федерации стали все настойчивее требовать увеличения их роли и влияния при формировании квот. Уже в мае 2009 г. по инициативе Калининграда в Государственную думу было внесено

предложение, которое сводилось к следующему: квоты устанавливаются субъектом Российской Федерации с учетом ситуации на его рынке труда, демографической ситуации и возможностей по обустройству иностранных граждан, а за центральной властью остается право установленную квоту изменять. К осени законопроект дошел до первого чтения, но в связи с официальным курсом на снижение притока иностранной рабочей силы был отклонен [1].

Нужно отметить, что если вышеописанные меры по регулированию трудовой миграции вызывают трудности при осуществлении проектов федерального масштаба, то «правила игры на миграционном поле легко меняются» [Там же]. Так, при подготовке к Олимпиаде-2014 в Сочи было принято специальное постановление Правительства Российской Федерации об ускоренном и упрощенном порядке выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, задействованным в олимпийском строительстве. Другое не менее важное событие – форум «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» – также сопровождалось принятием аналогичного постановления Правительства РФ.

В институциональной системе в период с 2007 по 2009 г. тоже произошли серьезные изменения. Так, например, в очередной раз был изменен статус ФМС и вновь воссоздана Правительственная комиссия по миграционной политике.

Решение усилить роль и наделить ФМС полномочиями полноценного министерства было принято весной 2007 г. Желание разграничить полномочия МВД России и ФМС в миграционной сфере высказывалось уже очень давно, в первую очередь представителями НПО и бизнеса. Теперь Министерство внутренних дел осуществляет сугубо выработку государственной политики в сфере миграции, тогда как все функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию переданы ФМС России.

Что касается Правительственной комиссии по миграционной политике, то идея о ее воссоздании лоббировалась в первую очередь ФМС. Наверно, поэтому ее первым председателем в мае 2009 г. был назначен директор службы К.О. Ромодановский. На данный момент председателем комиссии является первый заместитель председателя Правительства

РФ И.И. Шувалов [8]. Список задач комиссии очень обширен, и в него входит практически все, что относится к области миграционной политики: от разработки концепции миграционной политики и подготовки предложений по повышению эффективности механизма определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы до вопросов предоставления в электронном виде государственных услуг [9].

Очередная переориентация курса миграционной политики наметилась на рубеже 2009 и 2010 гг. и была связана с избранием на пост президента Д.А. Медведева. Осенью 2009 г. он впервые провозгласил, а затем в своей статье «Россия, вперед!» обосновал курс на модернизацию российской экономики. Для миграционной сферы это означало, что отныне политика в области трудовой миграции будет формироваться под влиянием двух противоречивых факторов: реализации антикризисного комплекса мер по защите рынка труда от избыточной иностранной рабочей силы, с одной стороны, и потребности в иностранном, в первую очередь квалифицированном, труде – с другой.

По данным опроса, проведенного Институтом социологии РАН, после кризиса 2008 г. процент потенциальных мигрантов из России среди населения достиг в среднем 16–20 % (среди молодежи: до 25 лет – 74 %, а от 25 до 35 лет – 57 %). Наблюдается неравноценное замещение людей с высшим образованием (экономистов, математиков, врачей, программистов) мигрантами, имеющими в лучшем случае среднее специальное образование [10, с. 83].

Вплоть до 2010 г. основным инструментом обеспечения дифференцированного подхода к разным категориям трудовых мигрантов при допуске их на рынок труда было ежегодное утверждение списка профессий (специальностей) иностранных граждан, на которые квоты не распространяются. В первом варианте такого списка в 2008 г. было представлено 19 позиций, из них 15 – это директора различных категорий, а еще 4 – инженеры [1]. В утвержденном перечне профессий (специальностей, должностей) на 2014 г. насчитывается 62 позиции. В основном это руководители организаций, инженерно-технические специалисты, а также работники культуры и искусства [11].

В 2009 г. был подготовлен законопроект, который, помимо всего прочего, предусмат-



ривал вычленение из общего потока трудящихся-мигрантов высококвалифицированных специалистов. В мае 2010 г. был принят федеральный закон «О внесении изменений в федеральный закон „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно этому закону, высококвалифицированный специалист (с зарплатой не менее 2 млн рублей в год), приехавший в РФ по приглашению работодателя, может оформить разрешение на работу вне квоты и сразу на три года, причем с возможностью продления неограниченное количество раз. Также он, как и члены его семьи, могут не вставать на миграционный учет по месту пребывания в течение 90 дней после приезда в Россию, свободно передвигаться по стране и жить в ней с членами семьи.

Можно выделить еще несколько важных положений закона. Если контракт заключен более чем на полгода, то уже с первого дня работник считается налоговым резидентом и платит соответственно не 30, а 13 % подоходного налога. В случае расторжения договора специалист еще месяц может искать себе нового работодателя — разрешение на работу, виза и вид на жительство все это время будут действительными.

Помимо этого законом предусмотрен механизм, при котором специалист может заявить о себе сам и въехать в страну, получив для этого визу в упрощенном порядке на основании письменного предложения потенциального работодателя о проведении соответствующих переговоров [10, с. 83].

Для работодателя, нанимающего такого высококвалифицированного специалиста, также имеются свои плюсы: он освобождается от необходимости получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а приглашение на въезд в РФ нужного работника может оформить вне установленной квоты [1].

Новым в миграционной политике последних лет стало уделение особого внимания проблемам интеграции и адаптации приезжающих в Россию трудовых мигрантов.

В законодательной сфере это выразилось принятием в октябре 2012 г. поправок к закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые требуют,

чтобы иностранцы подтверждали знание русского языка. Пока поправка коснулась только тех, кто намерен работать в системе ЖКХ, торговли и бытового обслуживания. Однако вскоре планируется распространить это требование абсолютно на всех иностранных работников, независимо от страны исхода, в том числе и на граждан Украины [10, с. 76].

Кроме того, в 2012 г. была опубликована Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Однако по-настоящему важным событием стала разработка проекта закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». Документ впервые закрепил основные понятия, необходимые для обеспечения деятельности в области адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации, такие как «социальная и культурная адаптация иностранных граждан», «социальная и культурная интеграция иностранных граждан», «адаптационный контракт», «интеграционный контракт», «инфраструктура для адаптации и интеграции иностранных граждан», «центр социальной адаптации и интеграции», определил функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов, а также права и обязанности иностранных граждан в данной сфере [12].

Несмотря на общую положительную оценку, составителям законопроекта все-таки не удалось избежать некоторой расплывчатости в формулировках. Так, например, не очень понятно, что называется «уважением к государственному языку Российской Федерации». Тем не менее документ является очень актуальными и при дальнейшей разработке и уточнении может сыграть важную роль в совершенствовании миграционной политики.

Таким образом, в становлении миграционной политики современной России можно выделить несколько этапов. В период с 1997 по 2002 г. была демонтирована старая система управления, а также сформирована нормативная база новой политики. С 2002 по 2006 г. был получен первый опыт регулирования трудовой миграции. Однако жесткие ограничительные меры привели к увеличению сектора

незаконной занятости и коррупции. В рамках третьего этапа – с 2007 по 2009 г. – четко видны две стадии: докризисная (2007) и кризисная (2008–2009). Либеральный подход к проблемам миграции, характерный для докризисной стадии, сменился сокращением допуска мигрантов на российский рынок труда в рамках антикризисных мер 2008–2009 гг. Что касается

современного этапа, то он во многом связан с курсом на общую модернизацию российской экономики. В рамках данного курса был создан канал привлечения необходимых стране высококвалифицированных кадров путем дифференцирования трудового потока, а также впервые обращено серьезное внимание на проблему адаптации и интеграции трудовых мигрантов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Градировский С.Н.** Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве // Рус. архипелаг. URL: <http://www.archipelag.ru> (дата обращения: 15.03.2014).
2. **Вышегородцев М.М.** Деятельность Межведомственной рабочей группы по проблемам миграции // Право и безопасность. 2002. № 4 (5). URL: <http://dpr.ru> (дата обращения: 29.03.2014).
3. **Указ Президента РФ** от 23.02.2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.04.2014).
4. **Федеральный закон** от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Там же (дата обращения: 20.04.2014).
5. **Вступительное слово** на заседании Совета безопасности по миграционной политике // Президент России. Офиц. сайт. URL: <http://archive.kremlin.ru> (дата обращения: 27.04.2014).
6. **Неужели поворачивать назад?** Директор ФМС России Константин Ромодановский считает невозможным возврат к запретам в миграционной политике // Рос. газ. 2007. 7 ноября. URL: www.rg.ru (дата обращения: 27.04.2014).
7. **Приказ ФМС России** № 36 от 26 февраля 2009 г. «О некоторых вопросах выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» // Там же. 2009. 11 апреля. (дата обращения: 27.04.2014).
8. **Состав** Правительственной комиссии по миграционной политике // Офиц. сайт ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2014).
9. **Положение** о Правительственной комиссии по миграционной политике // Там же.
10. **Стрельцова Я.** Президентские выборы во Франции и России: проблемы иммиграции и идентичности // Мировая экономика и междунар. отношения. 2012. № 9. С. 75–89.
11. **В РФ** определен перечень профессий, по которым иностранцы могут работать вне квот // Росбалт. 2014. 1 января. URL: <http://www.rosbalt.ru> (дата обращения: 27.04.2014).
12. **Проект** федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» // Офиц. сайт ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2014).

K. V. Zaytseva

STAGES IN DEVELOPMENT OF RUSSIAN MIGRATION POLICY

ZAYTSEVA Kseniya V. — *St. Petersburg State Polytechnical University.*

Politekhnikeskaya ul., 29, St. Petersburg, 195251, Russia

e-mail: xiniya-regionoved2010@ya.ru



The article traces the stages of Russian migration policy development and analyzes their content. Special attention is paid to legislative and institutional framework of migration policy, as well as to their development caused by the declaration of economical modernization and rising interest in adaptation and integration problems.

MIGRATION POLICY; RUSSIA; LABOUR MIGRATION; DEVELOPMENT STAGES; LEGISLATIVE FRAMEWORK; INSTITUTIONAL SYSTEM.

REFERENCES

1. Gradirovskiy S.N. [Repatriation and labour migration policy in modern Russian state]. *Russkiy Arkhipelag*. Available at: <http://www.archipelag.ru> (accessed 15.03.2014).
2. Vyshegorodtsev M.M. [Activities of the Interdepartmental Working Group in the field of migration]. *Pravo i bezopasnost'*, 2002, no. 4 (5). Available at: <http://dpr.ru> (accessed 29.03.2014). (In Russ.)
3. [The presidential decree from 23.02.2002 No. 232 "About improvements in public administration in the field of migration policy"]. *KonsultantPlyus*. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 20.04.2014).
4. [The Federal law from 25.07.2002 No. 115-FZ "About legal status of foreigners in the Russian Federation"]. *KonsultantPlyus*. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 20.04.2014).
5. [Foreword on the security council session about the migration policy]. *The President of Russia*. Official website. Available at: <http://archive.kremlin.ru> (accessed 27.04.2014).
6. [Should we go back? The head of the Russian FMS thinks it's impossible to return to prohibitive measures in migration policy]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2007. November 7. Available at: www.rg.ru (accessed 27.04.2014). (In Russ.)
7. [The FMS order No. 36 from the 26th of February 2009 "About some questions concerning problems of issuance of the work permission for people arriving to the Russian Federation without a visa"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2009, April 11. Available at: www.rg.ru (accessed 27.04.2014). (In Russ.)
8. [The state migration committee]. FMS official website. Available at: <http://www.fms.gov.ru> (accessed 27.04.2014).
9. [The law about the state migration committee]. FMS official website. Available at: <http://www.fms.gov.ru> (accessed 27.04.2014).
10. Streltsova Ya. [President elections in France and Russia: immigration and identity problems]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya* [Global economy and international relations], 2012, no. 9, pp. 75–89 (In Russ.)
11. [The list of non-quota jobs in the Russian Federation]. *Rosbalt*, 2014, January 1. Available at: <http://www.rosbalt.ru> (accessed 27.04.2014).
12. [The draft federal law "About social and cultural adaptation and integration of foreigners in the Russian Federation"]. FMS official website. Available at: <http://www.fms.gov.ru> (accessed 27.04.2014).