

Миграционная политика России последних лет: подведение итогов (2007-2009 гг.)

Сергей Градировский, Ольга Выхованец

Если давать оценку миграционной политике российского правительства, которую сегодня не критикует только ленивый, придется учесть, что сам вопрос «есть ли у России миграционная политика или ее нет?» остается дискуссионным.

С одной стороны, что кажется весьма очевидным, стратегическое направление развития миграционной сферы не сформулировано и долгосрочный курс не определен. Выбор необходим. Это либо должен быть курс на закрытие страны для потоков мигрантов из-за рубежа, в связи с чем ужесточены законодательство и правоприменительная практика, либо, напротив, — вкладывание средств в рекрутинг желанных контингентов, активизация национальных программ интеграции и натурализации постоянно возрастающего потока.

Однако власть действует по принципу «шаг вперед, два шага назад», что ясно указывает на так и не сформулированные администрацией президента и правительством стратегические ориентиры¹. Ведь Концепция миграционной политики, обсуждаемая еще с 2002 года, так и не принята. Вместо нее в 2003 году была распоряжением Правительства одобрена Концепция регулирования миграционных процессов². В действующей же Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года³ буквально сказано: «Демографическая политика Российской Федерации направлена на <...>, регулирование внутренней и внешней миграции, <...>». То есть вновь речь идет исключительно о задачах регулирования. И даже воссоздание в мае 2009 г.

¹ Проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации был еще в конце 2006 года согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, рассмотрен на заседаниях Комитета Государственной думы по делам СНГ и связям с соотечественниками и рабочей группы Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и доработан с учетом замечаний, высказанных Администрацией Президента РФ. Однако с тех пор документ так и лежал в недрах высоких кабинетов, вплоть до конца 2009 года, когда воссозданная Правительственная комиссия по миграционной политике не внесла вопрос «О ходе подготовки проекта концепции государственной миграционной политики Российской Федерации» в план своей работы на второй квартал 2010 года.

² Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р.

³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

Правительственной комиссии по миграционной политике⁴ говорит пока только о *намерении* эту политику иметь⁵.

С другой стороны, если дифференцировать общее миграционное поле по направлениям, программам или миграционным каналам, то ответ «есть политика или ее нет» по каждому из каналов — трудовому, деловому, образовательному, репатриационному, иному — будет свой.

Не вдаваясь здесь в дискуссию «есть или нет?» (с попыткой дать такой ответ можно ознакомиться в статье Сергея Градировского «Есть ли у России миграционная политика?»⁶), будем в дальнейшем оперировать термином «политика», подразумевая, что и управление, и регулирование являются ее неотъемлемыми составляющими.

В данной статье анализу подвергнут период с 2007 по 2009 годы, что не случайно.

2007 явился годом кардинального пересмотра принципов учета иностранных граждан и регулирования трудового потока из безвизовых стран — то, что впоследствии эксперты назовут «либеральной революцией». Сегодня, три года спустя, очевидно, что «революционные» завоевания нивелированы с помощью правоприменительной практики, бесконечных поправок и серии подзаконных актов, и что громоздкий механизм квот не столько защитил рынок труда, сколько породил бюрократическую машину, окончательно забуксовавшую в условиях экономического кризиса.

Рубеж 2009-10 годов видится началом нового периода миграционной летописи России. В фокусе внимания правительства и уполномоченных ведомств оказывается внутренняя миграция и проблемы регистрации российских граждан, одновременно в области внешней трудовой миграции ставится задача структурирования потока и дифференцированного отношения к трудовым мигрантам различных категорий. В 2010 году нас, похоже, ждет принятие законов, столь же кардинально меняющих принципы регулирования миграционных потоков, как и законы 2007 года. Что ж время покажет. Ждать осталось недолго.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «О правительственной комиссии по миграционной политике» от 26 мая 2009 г. № 450.

⁵ Напомним, что впервые комиссия была создана в июне 1998 г. и ликвидирована в январе 2001 г. В июне 2002 г. вопрос о создании при правительстве органа, курирующего миграционную политику, был обсужден на Всероссийском чрезвычайном съезде в защиту мигрантов и комиссия была восстановлена. Очередная ликвидация в апреле 2004 г., хотя и не была специально организованным политико-административным действием, направленным против миграционного ведомства (в результате административной реформы «не повезло» 146 органам власти), но ясно показала степень интереса власти к политическому видению миграции, видимо власть полагала, что для регулирования и даже управления миграционными процессами структура уровня правительственной комиссии не нужна, достаточно полномочий ведомств.

⁶ Ее можно посмотреть на Полит.ру <http://www.polit.ru/analytics/2010/01/28/migrationpolicy.html>

Внутренняя миграция

В подавляющем большинстве случаев, произнося слово «мигрант» уполномоченные лица имеют в виду иностранного гражданина. 2008-й год знаменателен обращением внимания властей на внутреннюю миграцию, т.е. на миграцию российских граждан в пределах Федерации.

До 2008-го года политика в отношении внутренней миграции сводилась к двум контрольным процедурам: постановке на учет по месту жительства (временному или постоянному) и паспортизации. Такие важнейшие компоненты политики внутренней миграции как «активизация пространственной мобильности граждан РФ» и «оптимизация системы расселения народонаселения страны» оставались лишь пустыми словами в речах и докладах ответственных чиновников.

Кризис заставил власть всерьез задуматься над следующими вопросами: «Сколько местных и сколько приезжих работников занято на конкретном локальном рынке труда?», «Как изменится нагрузка на ЖКХ и социальные службы в связи с отъездом или возвращением домой мигрантов-россиян?», «Какие факторы влияют на миграционные намерения россиян и как их применять в целях минимизации негативных кризисных последствий?». Но в первую очередь над вопросами: «Где и сколько реально, а не на бумаге, проживает людей?», «Какова готовность этих людей менять свое место жительства?», «Какие стимулы (преференции, компенсации и льготы) должна предложить им власть, чтобы существующие намерения к переезду превратились в конкретные действия по переезду?».

Как всегда «неожиданно» выяснилось, что на все эти вопросы ответов либо нет вовсе, либо они настолько расплывчаты и неполны, что не могут стать основанием для принятия ответственных управленческих решений.

Экономический кризис заставил обратить внимание на проблемы и возможности внутренней миграции

Тема внутренней миграции была введена в поле обсуждаемых правительством проблем самим кризисом. Переезд с целью трудоустройства стали рассматривать как одно из основных средств, способных снизить напряженность на рынке труда. Примечательно, что интерес к внутренней миграции продиктован существующими диспропорциями российского рынка труда, а не демографическим аспектом — сжатием трудоспособной когорты, который считался основным, в разговорах о том, кто будет работать на российских предприятиях и сфере услуг в период экономического подъема. Действительно, о какой угрозе нехватки рабочих рук может идти речь, когда закрываются градообразующие предприятия и происходит повсеместный рост безработицы? На фоне кризиса и массовой потери рабочих мест в России продолжила свой рост мигрантофобия, ставшая уже давно неотъемлемой

частью политического ландшафта Федерации. На фоне кризиса усилился курс на закрытие страны посредством снижения квот на иностранную рабочую силу.

Гипотеза о том, что интенсификация внутренней миграции снизит зависимость рынка страны от иностранного труда, как и зеркальная ей, что снижение потока иностранных работников стимулирует рост внутренней миграции национальных трудовых ресурсов, пока не подтверждены и не опровергнуты. Необходимые для этого исследования не проведены. Однако выводы, вытекающие из этих допущений, уже взяты на вооружение ревнителями политики квотирования, уповающими на снижение внешней миграции за счет активизации внутренней.

Итак, какими мерами власть рассчитывает устранить структурные и пространственные диспропорции рынка труда.

(1) Правительство направило в регионы деньги на переподготовку тех, кто утратил работу по специальностям, востребованным в новой ситуации. Резонны вопросы: есть ли в регионах ответственные лица, хорошо знающие эту *новую*, пока непознанную ситуацию и имеется ли в распоряжении региональных властей эластичная образовательная система, чтобы справиться с поставленными задачами?

(2) Министерство здравоохранения и социальной защиты РФ стало поощрять мероприятия направленные на психологическую поддержку и мотивацию населения на самостоятельные и ответственные решения в условиях безработицы. К сожалению, правительство предпочитает опираться в этом вопросе только на инфраструктуру Центров занятости и их персонал. Хотя думается, что необходимое качество работ можно получить только в ситуации привлечения к выполнению поставленных задач лучших специализированных компаний и команд страны. Поскольку только тот, кто сам успешен, способен вселить уверенность и передать знания и умения тем, кто временно оказался в числе проигравших.

Чего необходимо добиваться для решения проблем, обостренных кризисом.

В первую очередь, повышения внутристрановой мобильности рабочей силы и их домохозяйств, хоть тема это старая и болезненная. Неоднократно говорилось, что пространственная мобильность населения России сегодня находится на уровне начала эпохи индустриализации⁷. Это симптом опасный. Также говорилось, что сетка расселения многих регионов страны тормозит развитие этих территорий и реально лишает немалую часть их жителей равного доступа к инфраструктурам развития. Время кризиса — это шанс, рождающий возможность сдвинуть часть населения в целях оптимизации схемы расселения. Важно прививать собственному населению культуру большей

⁷ С этим тезисом неоднократно выступала Ж.Зайончковская.

пространственной мобильности, необходимой не только в кризисное время, но еще больше востребованной в периоды быстрого экономического роста.

Необходимо резко поднять уровень информированности о процессах, происходящих на рынке труда, как регулятора, так и агентов рынка. Важно существенно улучшить мониторинг рынка, причем, довести (спустить) эту работу вплоть до регионального и муниципального уровней принятия решений. Не полагаясь исключительно на статистику государственных Центров занятости, необходимо проводить постоянные выборочные исследования, тратить на это ощутимые деньги. Организовать масштабное информирование населения и трудовых мигрантов о ситуации на региональных и муниципальных рынках труда.

И, пожалуй, главное. Несмотря на горячо одобряемый большинством населения гуманистический пафос антикризисных мер, всё же правительственные действия должны быть направлены не на консервацию сложившейся системы, весьма уязвимой и болезненной (что собственно и доказал кризис), а на формирование основ нового социально-экономического устройства, более приспособленного под задачи развития.

Эффективность программ внутренней мобильности остается низкой

Пока же в управленческом арсенале ничего нет, кроме двух нормативных актов, в соответствии с которыми осуществляется попытки государственного регулирования внутренней миграции. Речь идет о Постановлении Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 533 «О льготах для граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность» и Постановлении Правительства РФ от 2 июля 2007 г. № 422 «О финансировании материальных затрат безработных граждан в связи с направлением их на работу или обучение в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения».

Роль этих документов в регулировании внутренней миграции скромна. Причин, по которым граждане не спешат воспользоваться правом на переезд, несколько. В первую очередь, это, конечно, мизерная материальная помощь. Так, согласно Постановлению № 533, в качестве материальной поддержки предусмотрена оплата проезда и провоза домашнего имущества и получение за счет средств федерального бюджета единовременного денежного пособия в размере 500 рублей (sic!) на каждого члена семьи. Эта сумма была установлена в 2000-м году и с тех пор не менялась. Действующая до 2000 года норма увязывала размер пособия с МРОТ, что позволяло со временем его увеличивать. Но даже при таком порядке расчета, средств, полученных семьей переселенца, не хватало даже на компенсацию потерь, которые суть неизбежные спутники любого переезда.

Процесс обустройства переселенца еще накладней. Поэтому, есть пособие или его нет, этот факт на процесс обустройства практического влияния не оказывал. Даже гарантированное предоставление жилья (получение отдельного жилого дома или квартиры с надворными постройками и приусадебным участком) не может стать достаточным стимулом для переезда, если в месте будущей жизни нет удобоваримой работы, детского сада, приличной школы (порой в сельской местности нет никакой работы и крайне недоступна школа). Да и сам жилой фонд, предоставляемый в распоряжение переселенца, нередко представляет собой недостроенные или мало обустроенные дома.

Таблица 1.
Динамика переезда в сельскую местность

год	принято всего		из числа вынужденных переселенцев	
	семей	человек	семей	человек
1994	2038	7677	–	–
1995	2126	8312	–	–
1996	2114	8215	925	–
1997	2148	8507	820	3309
1998	1642	6481	593	2348
1999	1237	4784	338	1172
2000	1159	4324	243	928
2001	1276	4562	228	881
2002	1183	4070	120	456
2003	1253	4236	35	140
2004	1059	3513	33	122
2005	1197	3538	11	44
2006	1087	3632	21	50
2007	804	2632	2	7
2008	711	2272	0	0
ИТОГО:	21034	76755	3369	9457

Источник: Роструд

Примечание: на основании Постановления Правительства РФ от 25 мая 1994 г. №533.

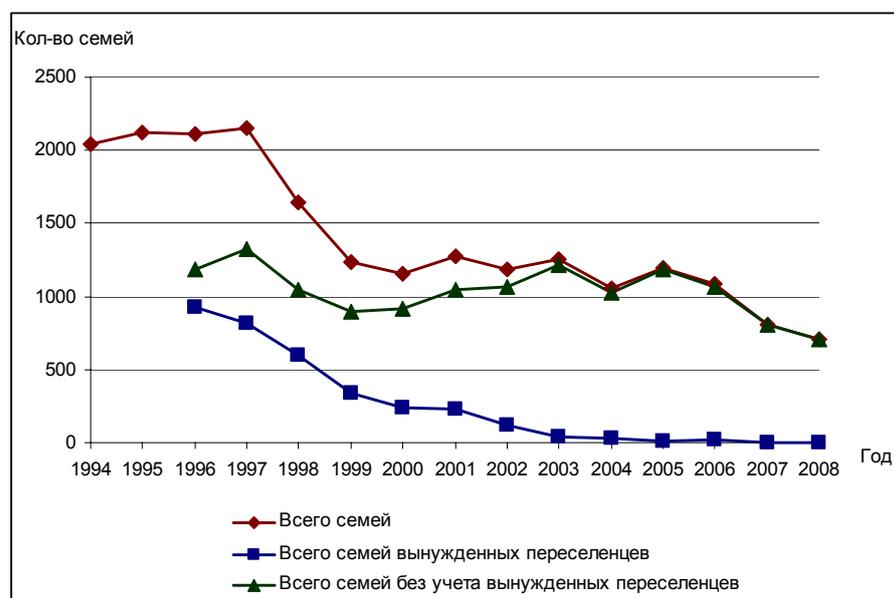
Далее, преференции и помощь при переезде, которые могли бы активизировать процесс переселения, в упомянутом постановлении носят необязательный характер. Например, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и хозяйствам вселения рекомендовано за счет своих средств: выплачивать дополнительное безвозмездное пособие, компенсировать расходы по оплате суточных за время нахождения в пути; предоставлять долгосрочную беспроцентную ссуду на хозяйственное обзаведение; обеспечивать семьи переселенцев бесплатно топливом в течение первых двух лет после переселения; выдавать безвозмездно семьям переселенцев для организации личного подсобного хозяйства домашний скот, птицу и в течение первого года после переселения оказывать помощь в приобретении кормов. Обеспечить эти гарантии на федеральном

уровне означало бы действительно запустить механизм заселения пустующих сельскохозяйственных земель.

В первые годы вступления постановления в силу, данной программой активно воспользовались вынужденные переселенцы (до нескольких сотен семей ежегодно). Однако их число к настоящему времени сошло на нет, как по причине резкого снижения числа лиц с таким статусом, так и из-за изменившихся условий жизни: обустроившись за прошедшие годы в городах, люди не горят желанием перебираться в села.

Без учета вынужденных переселенцев число семей, воспользовавшихся возможностью переехать, сохранялось стабильным вплоть до 2006 года — на уровне 1000 семей ежегодно — и только затем пошло на убыль⁸.

Рисунок 1.
Динамика переезда в сельскую местность



Источник: Роструд

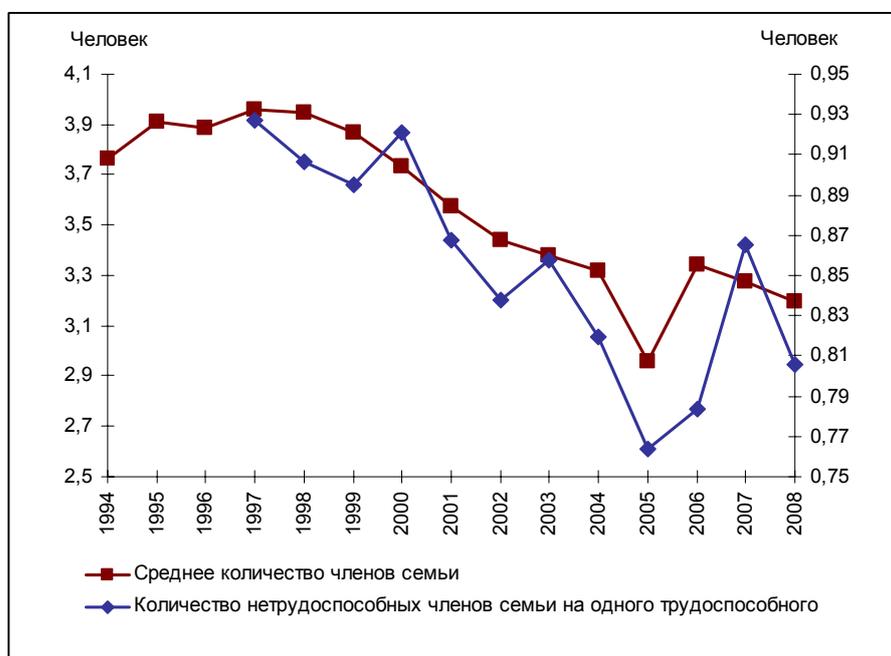
Еще одна причина, сказавшаяся в последние годы, — нежелание сторон заключать обязательный трехлетний договор: со стороны хозяйств — поскольку это обязательства, по которым придется соблюдать бюджетную дисциплину, со стороны переселенцев — из-за нежелания быть привязанными к конкретному месту (в ситуации высокого риска оказаться заложниками низкого качества жизни).

⁸ В 2009 году число переселенцев продолжило сокращаться. Из 57-ми субъектов Российской Федерации, участвующих в программе, принимают у себя по 2-3 десятка семей только несколько регионов: Волгоградская, Иркутская, Нижегородская, Свердловская, Челябинская области, Красноярский край, республики Мордовия и Тыва. Так, за девять месяцев 2009 года всего 308 семей (983 чел), воспользовалось данной программой.

На рисунке 2 показано изменение размера и состава переселяющихся семей. Снижение размера семьи в сочетании со снижением количества нетрудоспособных членов семьи на одного трудоспособного, позволяет сделать косвенный вывод о вероятностном снижении числа детей в семьях переселенцев (нельзя не учитывать и иную версию такой динамики — уменьшения числа пожилых людей, например, в связи с сокращением доли вынужденных переселенцев).

Рисунок 2.

Динамика изменения размера и состава семей, переезжающих в сельскую местность



Источник: Роструд

Что касается Постановления № 422, то оно было принято в 2007 году и фактически стало реализовываться с 2008 года.

По условиям этого документа, для тех, кто уезжает на работу, за счет федерального бюджета компенсируются: расходы по переезду к месту работы, расходы по провозу имущества (весом до 500 килограммов), суточные за время пути (сегодня это 100 руб/день), расходы по обустройству на новом месте (в размере полуторократной величины минимального пособия по безработице). Уточним, что расходы по обустройству компенсируются только на время до заключения трудового договора. Право на получение всех компенсационных выплат, человек получает только после заключения трудового договора в соответствии с направлением на работу. Неудивительно, что за 2008 год этим

«заманчивым» предложением воспользовалось по всей стране шесть (sic!) человек. В 2009 году к ним прибавилось еще тринадцать.

Немного лучше обстоят дела с теми, кто пользуется данным постановлением в целях получения образования. В документе это не сказано прямо, но под *образованием* в службе занятости понимают краткосрочное (как правило, не более шести месяцев) образование с целью получения рабочей специальности. Если безработный гражданин согласен получить специальность, то он имеет право на компенсацию: расходов по переезду к месту обучения и обратно, суточных за время пути (сегодня это 100 руб/день), расходов по найму жилого помещения на время обучения (не более 550 руб/день). Все эти компенсации он может получить только после завершения обучения и возвращения к месту жительства. Понятно, что в таких условиях одним из сдерживающих факторов является отсутствие у безработного средств, которые он должен инвестировать в образовательную поездку. Тем не менее, в 2008 году в соответствии с этим постановлением получили образование более 1,5 тысяч человек, а в 2009 году только за первые 10 месяцев таковых уже было 2,7 тысяч.

Сильно тормозит внутреннюю миграцию на постоянное место жительства жилищный вопрос. В силу неразвитости рынка жилья, в том числе рынка съемного жилья, люди годами находятся в статусе временного пребывания, не имея возможности в полной мере воспользоваться своими правами граждан России. Важно отметить, что такое положение дел бьет по семьям с детьми, разрушая желание обзаводиться следующим ребенком, а, значит, подрывает пронаталистскую политику государства.

Доступ гражданина России к реализации базовых прав в собственной стране зависит от наличия и вида регистрации

Наличие разного рода ограничений, зависящих от наличия и вида регистрации (см. таблицу 2) является еще одной причиной, сдерживающей внутреннюю миграцию.

Напомним, что до 1995 года в стране действовала советская система прописки. В стране, испытывающей вечный дефицит жилплощади, действовали строгие нормативы по метражу (кол-во квадратных метров на душу), что обуславливало разрешительный характер прописки. Прописывание кого-либо на свою жилплощадь означало передачу прописываемому прав на часть жилплощади, а значит, возникал риск ее частичной утраты⁹.

В июне 1993 года произошло одно из знаковых событий того времени — граждане РФ были разделены на две категории: проживающие постоянно

⁹ Страх потери жилплощади был одним из основных страхов советского человека и это сказывается до сих пор. Люди и поныне боятся регистрировать на своей жилплощади посторонних, несмотря на то, что согласно духу и букве закона их праву собственности ничего не угрожает.

(регистрируемые по месту жительства) и проживающие временно (регистрируемые по месту пребывания). Однако формальное закрепление данной нормы произошло только в 1995 году, когда были приняты соответствующие подзаконные акты: в июле — постановление Правительства РФ¹⁰, а в конце года — приказ МВД РФ¹¹.

Номинальная замена «прописки» на «регистрацию» была призвана упростить мучительную советскую процедуру, причем, в первую очередь, для собственников жилья, ну, а также привести положения законодательства в соответствие с требованиями новой Конституции. Конституционный смысл регистрации состоял в том, что она должна была явиться способом учета граждан в границах державы, носящим уведомительный характер и отражающим исключительно сам факт нахождения гражданина по месту пребывания или по месту жительства¹².

Однако на практике получилось не как задумывалось, а «как всегда». Несмотря на то, что введенная процедура действительно превратилась из разрешительной в уведомительную, а государство в лице уполномоченных чиновников перестало диктовать собственнику жилья *кого, сколько и на какой срок* он может у себя «прописать», регистрация в России так и не стала простой учетной процедурой.

Несовершенство законодательства и правоприменительной практики привели к тому, что набор гражданских прав стал зависеть от того, есть ли у гражданина регистрация по месту пребывания или ее нет, даже если он имеет регистрацию по месту жительства, но временно переехал в другой населенный пункт. Постоянно пребывать без регистрации в новом месте можно не более трех месяцев, но на практике люди могут так жить годами, лишь периодически возвращаясь к месту «прописки». Еще хуже тем, кто вообще не имеет регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации. Таких людей не так уж и мало. Это — вынужденные переселенцы, лица, потерявшие по тем или иным причинам жилье, переехавшие на ПМЖ из-за границы, но не имеющие в России собственности; особая категория — дети постоянных жителей России без постоянной регистрации.

¹⁰ Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» от 17 июля 1995 г. №713.

¹¹ Приказ МВД РФ «Об утверждении инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» от 23 октября 1995 г. №393.

¹² Политика иммиграции и натурализации: состояние дел и направления развития. / Под ред. С. Градировского. — Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа и фонда «Наследие Евразии». — М, 2005.

Уточним: гражданин без регистрации считается нарушителем закона и подлежит административной ответственности. Штраф в этом случае составляет от пятнадцати до двадцати пяти МРОТ¹³ (в 2008 году — это от 1500 до 2500 рублей).

Таким образом, мы, по сути, имеем дело с вопиющим явлением, — в стране существуют «граждане России второго и третьего сортов». Доказательство этому — данные, собранные в таблице 2.

Таблица 2.
Права граждан Российской Федерации, обусловленные наличием регистрации

Что сделать?	Гражданину Российской Федерации		
	с регистрацией по месту жительства и регистрацией по месту пребывания в населенном пункте временного пребывания	с регистрацией по месту жительства, но без регистрации по месту пребывания в населенном пункте временного пребывания	без регистрации по месту жительства, но с регистрацией по месту пребывания
встать на учет в статусе нуждающегося в жилом помещении ¹⁴	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя
работать	можно	можно	можно
быть признанным безработным ¹⁵	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя
стать индивидуальным предпринимателем ¹⁶	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя
получить бесплатное медицинское обслуживание (в системе ОМС)	можно	нельзя	нельзя (можно только при устройстве на работу)
получить кредит в банке	можно только если по месту жительства есть	нельзя	можно только на период

¹³ Кодекс РФ об административных правонарушениях (в ред. Федеральных законов от 08.12.2003 №161-ФЗ, от 25.10.2004 №126-ФЗ), статья 19.15.

¹⁴ Жилищный Кодекс Российской Федерации, Статья 52. Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, пункт 3.

¹⁵ Закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года №1032-1, Статья 3. Порядок и условия признания граждан безработными, пункт 2.

¹⁶ Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 года №129-ФЗ, Статья 22.1. Порядок государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя, пункт 1.

	филиал банка		пребывания
получить ИНН ¹⁷	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя
зарегистрировать транспортное средство ¹⁸	можно на период временного пребывания	нельзя	можно
Избирать в органы государственной власти ¹⁹	можно	можно	можно
Избирать в органы местного самоуправления ²⁰	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя (можно только по месту жительства)	нельзя
Быть избранным Президентом ²¹	можно	нельзя (можно только по месту регистрации)	нельзя
Быть избранным в органы государственной власти ²²	можно	нельзя (можно только по месту регистрации)	можно
Быть избранным в органы местного самоуправления ²³	можно	нельзя (можно только по месту регистрации)	можно

Такое ущемление прав заставляет граждан России как-то выкручиваться. Поэтому те, кому без регистрации никак не обойтись, зачастую просто вынуждены ее покупать (тем самым, поощряя и подпитывая теневой бизнес), поскольку найти квартиросдатчика, который бы согласился всей семьей (причем без исключений, кто бы в каком состоянии и где бы в данный момент

¹⁷ По закону иметь ИНН вовсе не обязательно, однако устроиться на работу без него достаточно сложно.

¹⁸ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации «О порядке регистрации транспортных средств» от 24 ноября 2008 г. № 1001.

¹⁹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года №138-ФЗ, Статья 3.

²¹ Конституция Российской Федерации (установлен минимальный срок постоянного проживания на территории Российской Федерации).

²² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

²³ Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года №138-ФЗ, Статья 3.

не находился) идти в ЖЭК ради оформления временной или постоянной регистрации постояльца, достаточно сложно.²⁴

Более того, в настоящий момент российские граждане, будучи в России же оказываются в гораздо худшем положении, чем иностранцы. Ведь последние могут оформить регистрацию по месту пребывания (встать на миграционный учет) через отделения Роспочты (указная процедура — один из позитивных итогов «либеральной революции» 2007 года), в чем россиянам отказано.

Давление на власть со стороны правозащитников и экспертов привело к тому, что в конце 2008-го лица, принимающие решения вспомнили, что уже несколько лет по инстанциям ходит проект закона, позволяющего предельно упростить процедуру регистрации по месту пребывания. Такой закон был бы справедливым и своевременным, так как позволял бы:

- (1) оценить реальные объемы внутренней миграции;
- (2) упростить работу сил правопорядка;
- (3) избавиться от трудно объяснимой ситуации, когда российские граждане оказываются на территории РФ пораженными в правах по отношению к гражданам иностранным.

В течение нескольких недель ведущие СМИ активно муссировали тему в ожидании обсуждения законопроекта в Госдуме. Затем все стихло. Должного не произошло.

Совершенно неожиданно эта тема вновь заняла первые строчки информационных агентств в феврале 2010 года, когда ФМС объявила о своих планах по упрощению порядка регистрации российских граждан. К сожалению, ничего более конкретного, чем сам факт планируемой разработки законопроекта, озвучено не было²⁵.

Избавиться от советского прошлого — не такая уж и простая задача.

²⁴ К тому же необходимо учитывать, что исполнительными органами на местах требования законодательства зачастую нарушаются в сторону ужесточения. Например, требование согласия всех совершеннолетних, проживающих в квартире, на регистрацию, что не требуется, если квартира в частной собственности (решение в этом случае вправе принять сам собственник). Также когда человек болен или уехал, то не запрещено учитывать его нотариально заверенную подпись на соглашении.

²⁵ См., например, интервью радиостанции «Русская служба новостей» официального представителя ФМС К.Полторанина (семантика интервьюера сохранена): «...мы хотим сделать упрощенную процедуру с разрешительного порядка на уведомительный как по временному пребыванию на территории России, так и по постоянной регистрации, чтобы граждане могли бесконтактным способом оповещать нашу службу о смене места жительства. <...> мы идем к тому, что любой гражданин, если он временно перемещается по Российской Федерации, возможно, будет так делать, как иностранцы делают сейчас: отправляют через почту и получают временную регистрацию» (<http://rusnovosti.ru/news/73504>).

Подлинные объемы внутренней миграции по-прежнему неизвестны

Напомним банальную истину: для того, что бы эффективно управлять, необходимо хотя бы представлять реальные объемы и векторы процесса. К сожалению, в области миграции Росстат такой возможности исполнительной власти не предоставляет. Это ведомство упорно разрабатывает данные, предоставляемые ФМС России исключительно по месту жительства, игнорируя ведомственную статистику по месту пребывания, несмотря на то, что регистрация по месту пребывания на срок один год и более фиксируется той же статистической формой (П12), что и регистрация по месту жительства.²⁶

Что касается открытости и доступности ведомственных данных, то лишь с 2007 года ФМС России начало публиковать на собственном сайте информацию о регистрации населения по месту жительства и по месту пребывания. В общую цифру публикуемой статистики включаются все случаи регистрации по месту жительства: рождение, получение или смена паспорта, смена фамилии, другие. При этом ведомственная статистика считает не конкретных людей, а «штампы» и «справки». А поскольку место пребывания, в отличие от места жительства, может меняться достаточно часто, то, возникающий при этом двойной счет еще больше затрудняет оценку истинных объемов «человеческих перемещений».

Более того, вычленив из общего массива именно мигрантов по этим данным невозможно. Именно поэтому для анализа берутся данные Росстата, получаемые в результате разработки данных ФМС.

Как уже отмечалось выше, регистрацию по месту пребывания оформить гражданину России порой настолько хлопотно, что мало кто из россиян-мигрантов на это идет. Особенно, если расстояние от места нынешнего пребывания до дома (места постоянной регистрации), невелико. Ведь для соблюдения норм закона достаточно не ставя органы контроля в известность выехать и вернуться всего лишь раз в три месяца. Но даже если этого не делать, доказать что человек этого не делал, органам правопорядка — крайне сложно. Поэтому эта норма закона является не работающей, раздражающей и только подталкивающей население к правовому нигилизму.

Главный недостаток современного текущего учета — значительная недооценка реальной миграции, особенно в регионах, притягивающих население. Этот многолетний вывод исследователя Ольги Чудиновских²⁷ полностью сохраняет свою актуальность и по сей день.

²⁶ См. статистические бюллетени Росстата «Численность и миграция населения Российской Федерации».

²⁷ См. в частности: О. Чудиновских. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики, "Отечественные записки", №4, 2004 г. Или: Текущий учет миграции в России: оценка качества и поиск альтернатив, «Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству. Материалы конференции 8-9 сентября 2000 г., Санкт-Петербург», Москва, 2001 г.

Вывод неутешителен: *правительство РФ не знает истинного объема и пространственного рисунка внутренней миграции, которой стремится управлять.*

Внешняя миграция

«Либеральная революция» закончилась, не успев начаться

Поток трудовых мигрантов — это самая крупная и, пожалуй, самая проблемная часть общего миграционного потока в Российскую Федерацию. Государственная политика по отношению к трудовой миграции прошла несколько этапов. В начале 90-х на нее внимания просто не обращали, в 2002-м неожиданно резко ужесточили регулирующее законодательство, а в 2007-м осуществили целую «либеральную революцию». Однако ни рестриктивная, ни либеральная политики властями так и не были доведены до конца, что указывает на так и не сформулированные правительством стратегические ориентиры.

Финансово-экономический кризис конца 2008 года усилил позиции представителей рестрикционного лагеря. Но само наступление на либеральный курс началось еще задолго до кризиса.

Уже в январе 2007 года была продемонстрирована непоследовательность миграционной политики государства. Вернее — зависимость политики от сиюминутной победы в верхах той или иной властной группировки. В июле победили сторонники либерализации миграции, в январе — противники миграции как таковой. В проигравших оказалась страна и сами мигранты.

Поправки к еще не успевшему вступить в силу закону были такие:

- вернули квотирование разрешения на труд для лиц с безвизовым въездом;
- ужесточили политику по отношению к категории иностранцев, которая никогда не привлекала особого внимания — временно проживающим;
- вернули квотирование РВП для въезжающих в безвизовом режиме;
- ввели требование к временно проживающим получать разрешение на работу;
- ввели норму, разрешающую аннулировать разрешение на временное проживание при изменении квоты на следующий год (это положение было отменено только в июне 2009 г.).

Тем не менее, итоги реформы 2007 года были впечатляющими. Напомним их. Количество вышедших из тени гастарбайтеров, суммы штрафов, взимаемые с нерадивых и нечестивых работодателей, победные рапорты чиновников об успехах проводимой политики, оценки экспертов, поддержавших государственный курс — все это свидетельствовало о правильности

предпринятых шагов в сторону либерализации, все вселяло надежду, что в сфере регулирования трудовой миграции глобальных потрясений в ближайшее время не предвидится. Однако в декабре 2007-го власти утвердили трудовую квоту на 2008-й год размером меньшим, чем число лиц легально трудившихся в стране в уходящем году. Учитывая и экономический рост того времени, и только набирающий силу процесс выхода из тени трудовой силы логику этого решения понять было невозможно.

На стыке 2008-09 годов стало ясно, что либеральный курс сменился рестриктивным. Точку поставили два приказа ФМС. Один — декабрьский²⁸, другой — февральский²⁹. В соответствии с декабрьским приказом, для всех иностранных работников изменилась форма заявления и форма разрешения на работу. Появилась графа «Реквизиты работодателя (заполняется при продлении срока действия данного разрешения)». А вот о каком продлении идет речь, стало ясно только из февральского ведомственного приказа, согласно которому порядок трудоустройства безвизовиков кардинально изменялся. Они опять оказались привязаны к работодателю. Первоначальное разрешение на работу стали давать только на три месяца, с учетом того, что затем оно может быть продлено, если мигрант нашел себе работодателя. Вторично разрешение выдается уже вне квоты, но зато с еще раз уплаченной пошлиной (которая, кстати сказать, уже составляет 2000 руб., т.е. в общей сложности заплатить надо 4000руб.). Если же работа не найдена, то разрешение теряет силу, регистрация — тоже и надо уехать из страны.

Сам по себе этот механизм хорош и логичен, если бы не одно «но». Механизм квотирования при этом остался неизменным. Т.е., в ситуации, когда мигрант, получив первоначальное разрешение в рамках квоты, уезжает, так и не поработав (например, не пройдя испытательный срок или по другим причинам), работодатель лишается возможности легально нанять другого работника, поскольку квота уже оказывается выбранной. А сам мигрант, в случае, если ему не подходит работа, теряет возможность перехода к другому работодателю без еще одного переоформления разрешения на работу (т.е. он опять должен «попасть в квоту»).

Основные аргументы в защиту нового порядка лежат в системе учета работающих иностранцев: работодатели не уведомляют о приеме на работу и об увольнении, оперативных баз данных по аннулированным разрешениям на

²⁸ Приказ ФМС России «О внесении изменений в приказ ФМС России от 25 декабря 2006 г. № 370 «Об утверждении формы бланка заявления о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на работу и формы бланка разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства» от 15 декабря 2008 г. № 399.

²⁹ Приказ ФМС России «О некоторых вопросах выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» от 26 февраля 2009 г. № 36.

работу и снятию с регистрационного учета по юридическому адресу работодателя — нет, а, следовательно, проверить, где находится мигрант и чем он занимается, невозможно. Аргументы критики не выдерживают, поскольку после получения «вторичного» разрешения на работу и продления регистрации на год, мигрант оказывается ровно в том же положении, что и сейчас, за исключением возникающих сложностей со сменой работодателя, что неминуемо ведет к росту нелегального сектора. Таким образом, потерялся один из основных принципов, заложенных в законе 2007 года, принцип свободного рынка труда.

В одной из своих статей³⁰ авторы предлагали два механизма регулирования трудовой миграции, которые в совокупности могли бы полностью заменить квотирование: (1) установления целесообразности для работодателя (пройдя путь доказывания необходимости привлечения иностранного труда, работодатель должен гарантированно получить требуемого работника. Более того, если уже принятый на работу иностранец по тем или иным причинам покидает место работы (и уезжает из страны), работодатель должен иметь право найма другого иностранца) и (2) временной ценз для работника (разрешения на работу даются всем желающим при жестком соблюдении четырех правил: отсутствие у претендента опасных заболеваний; отсутствие судимостей определенной степени тяжести; претендент работает по той специальности, по которой имеется подтверждение квалификации и опыта (за исключением неквалифицированного труда); претендент, не нашедший работу в течение трех месяцев, теряет разрешение на труд и пребывание и обязан в установленный срок покинуть страну).

Сегодня в МЗСР обсуждается возможность реализации похожего сценария, что потребует существенных поправок в закон о правовом положении иностранных граждан. Весь вопрос в том, хватит ли административного мужества отказаться от самой идеи квотирования, даже в ситуации достойной замены?

Пока же механизм квотирования остается основным и весьма неудачным способом регулирования внешней трудовой миграции.

Вернемся в 2008 год. Весной этого года в полной мере реализовался сценарий, который отлично просматривался с декабря 2007-го — в ряде регионов РФ трудовые квоты закончились еще до начала массового приезда мигрантов.³¹

³⁰ Градировский С.Н., Выхованец О.Д. Квоты: Cui prodest? Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сборник научных статей / под общ. ред. К.О.Ромодановского, М.Л.Тюркина. — М.: ФМС России, 2009.

³¹ Подробнее см. Градировский С.Н., Выхованец О.Д. Квоты: Cui prodest? Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сборник научных статей / под общ. ред. К.О.Ромодановского, М.Л.Тюркина. — М.: ФМС России, 2009. и Градировский С.Н., Выхованец О.Д. Весна, лето, осень, зима... и снова весна. Полит.ру 24 февраля 2009 г. <http://polit.ru/analytics/2009/02/24/kvoty.html>

В разгар трудового сезона в России многочисленные сообщения СМИ о результатах операций типа «нелегальный мигрант» радовали одним: ФМС, понимая ситуацию, заложниками которой стали гастарбайтеры, не депортировала их массово (с последующим неизбежным запретом въезда в ближайшие пять лет), а предлагала «уехать по-хорошему», заплатив лишь положенный штраф.³² Такой вывод хорошо подтверждается официальной статистикой. Так, за ноябрь-декабрь 2007 года было выдворено 4 тыс. человек, нарушивших миграционное законодательство, за первые пять месяцев 2008 года — 5,8 тыс., а в разгар сезона, за май-июнь 2008-го — всего 2,8 тыс. человек³³.

Однако, несмотря на явные негативные последствия острой нехватки квот, ее долгожданное увеличение произошло только в октябре. Квоту увеличили немало, на целых полтора миллиона: с 1.828.245 до 3.384.129 человеко-разрешений. Но что такое октябрь? Сезон на излете. Те, кто приехал в Россию работать, и кому не досталось квоты, уже давно вынужденно работали нелегально.

Примерно в это же время на пятом Байкальском экономическом форуме в Иркутске прозвучала инициатива первого вице-премьера Игоря Шувалова о внеквотном привлечении квалифицированной рабочей силы на Дальний Восток. «Надо рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения квотирования на высококвалифицированных мигрантов в Сибири и на Дальнем Востоке, — заявил второй человек в правительстве, — России требуются люди, обладающие высокой квалификацией и высоким уровнем образования»³⁴. В тот момент власти всерьез обсуждали многомиллиардные инвестиции в этот регион и всерьез осознавали, насколько там «по-человечески пусто».

Спустя месяц, в начале ноября, наступил, пожалуй, самый любопытный момент 2008 года — правительству пришлось принять решение, какой будет квота на следующий 2009 год. Пугающий призрак кризиса уже бродил не только по США и Европе, но и по России. Что же будет с экономикой и рынком труда — никто предсказывать на тот момент не брался. Кому, сколько и каких работников понадобится в новом году — никто не знал, включая и тех работодателей, которые еще несколько месяцев назад обивали пороги ФМС и местных администраций. В этой нервной ситуации МЗСР поступает вполне

³² Штраф в соответствии со статьей 18.8 КОАП составлял от 2 до 5 тысяч рублей.

³³ Официальная статистика ФМС России www.fms.gov.ru

³⁴ <http://www.opora.ru/press/lenta/2008/09/09/rossii-trebuyutsya-lyudi-obladayuschie-vysokoy-kvalifikatsiey>

здорово, принимая решение не менять правила игры и утвердить тот размер квоты, который был ранее сформирован, а именно — 3.976.747 человек³⁵.

Позиция министерства была удержана и позже, когда, столкнувшись с прямым требованием премьера Путина уменьшить квоту в два раза, ее по факту оставили, ограничившись увеличением резерва с положенных 30 до 50 процентов. Напомним, что резерв входит в установленную квоту, т.е. когда он был 30%, реально распределялось 70%, тогда когда резерв стал 50%, распределяются оставшиеся 50% от утвержденных объемов. Поэтому когда квоту стали спускать в регионы — она для регионов действительно стала меньше. Выбранный способ урезания региональных квот был предельно формальным, мнения субъектов и работодателей никто не спрашивал. На скорую руку, в течение буквально трех недель (с 8 декабря³⁶ по 26 декабря³⁷) изменилась цифра, которую по двум десяткам параметров на разных уровнях согласовывали полгода.

Естественно, что от регионов тут же стали требовать беспощадно резать заявки работодателей! Такой разворот на 180 градусов — следствие новой актуальной политической установки — все наличные рабочие места коренным гражданам!

Заметим, что еще в августе 2008 года Правительством Российской Федерации одобряется Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 гг., положения которой определили новые ориентиры в области занятости населения, сформулированные с учетом позитивных тенденций экономического развития, наблюдаемых в предшествующие годы. Особое внимание в новой Концепции было уделено вопросам регулирования привлечения иностранной рабочей силы: «Приоритетными направлениями государственной политики в области регулирования рынка труда являются: ...оптимизация привлечения иностранной рабочей силы». К сожалению, Концепция разрабатывалась в докризисные времена и по факту развития ситуации оказалась набором благих пожеланий и общих фраз, не соотносимых с быстро меняющейся действительностью.

В 2009 год страна вошла с новой квотой в 4 млн. разрешений. Однако для распределения было выделено чуть менее 2 млн, что по-прежнему мало

³⁵ С.Н.Градировский, О.Д.Выхованец. Квоты: Cui prodest? // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сборник научных статей / под общ. ред. К.О.Ромодановского, М.Л.Тюркина. — М.: ФМС России, 2009 г.

³⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» от 7 ноября 2008 г. №835.

³⁷ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» от 26 декабря 2008 г. №777н.

отражало реальный экономический спрос³⁸. С начала нового года, привлекая в качестве аргумента глобальный финансово-экономический кризис, Москва потребовала от регионов еще раз урезать заявки работодателей! Разумеется, регионы нужную инициативу проявили, попросив Москву квоты уменьшить. На этом основании, не меняя общую цифру в 4 млн, а манипулируя только размером резерва (который, кстати, менялся в 2009 г. в сторону уменьшения трижды³⁹ (см. таблицу 3), количество допустимых легальных рабочих мест было вновь сокращено. В итоге осталось 1,8 млн доступных рабочих мест, на которые было выдано 1,43 млн разрешений. Это обобщенные данные для всей страны. Учитывая структуру рынка труда, региональную специфику и динамику «выбирания» квоты по прошлым годам⁴⁰, можно сказать, что в ряде субъектов квота осталась неиспользованной, а там, где экономика еще держалась на плаву — от иностранной рабочей силы были вынуждены отказаться только под давлением сверху.

Таблица 3.
Квотирование внешней трудовой миграции в Российскую Федерацию

Год	Первоначальная квота (полная / без учета резерва), человек	Корректировки квоты, человек	Окончательная квота без учета резерва, человек	Количество выданных разрешений на работу, штук
2006	Из визовых стран: 329 300 / 300 486	14.11.06: + 4 930 из резерва	305 416	583 400***
2007	Из безвизовых стран 6 000 000	-	6 000 000	1 899 776
	Из визовых стран: 308 842 / 297 256	26.07.07: +200 из резерва 24.10.07: + 21 296	318 752	312 422
2008	Общая* 1 828 245 / 1 335 657	02.06.08: + 233 014 из резерва 30.06.08: + 259 574 из резерва 16.10.08: + 688705 (новая квота без учета резерва) 26.12.08: + 103 из резерва	2 516 950	1 683 091
	Из визовых стран** 672 304 / 500 189	02.06.08: + 39 022 из резерва 30.06.08: + 57 800 из резерва 03.10.08: + 213 469 (новая квота	810 583	375 330

³⁸ С.Н.Градировский, О.Д.Выхованец. Квоты: Cui prodest? // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции. Сборник научных статей / под общ. ред. К.О.Ромодановского, М.Л.Тюркина. — М.: ФМС России, 2009 г.

³⁹ Приказы Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 30 марта 2009 г. № 139н, от 15 июня 2009 г. № 312н и 6 октября 2009 г. № 814н «О внесении изменений в приложения № 1 и 2 к приказу министерства здравоохранения и социального развития российской федерации от 26 декабря 2008 г. №777н».

⁴⁰ Даже в 2008-м в ряде регионов квота была выбрана на 50-80%. Но перераспределения иностранных трудовых ресурсов не произошло. Вакантные места для иностранцев не всегда говорят о развитии рынке труда и экономическом росте. Зачастую это свидетельство наличия «плохих» рабочих мест, на которые в депрессивных и отстающих регионах не едут даже гастарбайтеры.

		без учета резерва) 26.12.08: + 103 из резерва		
2009	Общая* 3 976 747 / 1 988 374	30.03.09: – 6705 15.06.09: – 47021 6.10.09: – 131924	1 802 724	1 430 785
	Из визовых стран** 1 250 769 / 625 385	30.03.09: + 584 из резерва 15.06.09: – 5539 06.10.09: – 21801	598 629	249 457
2010	Общая* 1 944 356 / 1 361 049	-	-	-
	Из визовых стран** 611 080 / 427 756	-	-	-

* — общая квота

** — квота для работников из визовых стран входит в общую квоту

*** — общее количество для работников из визовых и безвизовых стран

Источник: данные ФМС России fms.gov.ru, постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Расчеты выполнены О.Выхованец.

Интересно отметить, что никаких законодательных ограничений и запретов для работодателей по найму иностранца (безвизовика), имеющего разрешение на работу — нет. Т.е. даже если работодателю отказали и его заявка в квоту не попала, но законопослушного иностранца он принял, то наказывать его в общем-то и нельзя. А сокращение квоты на основе «заявок работодателя» и вовсе бессмыслица: если работник не нужен, его просто не берут. И при чем тут квота?

В такой ситуации влиять на процесс найма можно исключительно на местном уровне. В 2009 году под влиянием кризисных явлений стали раздаваться настойчивые требования субъектов усилить их роль и влияние при формировании и утверждении квот. Самые настойчивые дошли до разработки документа. Так, по инициативе Калининграда, в мае 2009 года в Государственную Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"». Суть предложений такова: квоты устанавливаются субъектом Федерации, с учетом сложившейся ситуации на местном рынке труда, общей демографической ситуацией и возможностями региона обустроить иностранных трудящихся, в то время как за центральной властью остается право установленную квоту корректировать. То есть предлагалось изменить уровень принятия решения о квоте с федерального на региональный: субъект Федерации не просто сообщает в центр, сколько ему требуется работников, а затем ожидает сколько ему разрешат привлечь, а сам генерирует и утверждает для себя нужную цифру. К сентябрю законопроект дошел до первого чтения и был благополучно отклонен⁴¹.

⁴¹ Официальный сайт Государственной Думы РФ: duma.gov.ru

В условиях кризиса правительство начинает работу по селекции трудового потока

Трудовая миграция до сих пор рассматривалась властью как однородный, неструктурированный вал, где в одном ряду стоят таджикский строитель, американский топ-менеджер и тренер сборной России по футболу. Кризис подтолкнул к реальной работе по селекции трудового потока. Весь 2009 год в СМИ то и дело прорывалась информация о готовящихся переменах, но только в феврале 2010 г. они обрели значимые очертания. Речь идет о вычленении из общего трудового потока двух категорий мигрантов — работающих по найму у частных лиц и высококвалифицированных специалистов.

Найм высококвалифицированных работников

Кризисы рано или поздно завершаются, и надо заранее думать, кто встанет к станкам, возьмет мастерок, сядет за руль, в момент, когда в стране начнется экономический подъем. Ведь ежегодное выбывание от полумиллиона до миллиона из числа трудоспособных граждан — это процесс, который происходит независимо от кризиса и удач пронаталистской политики.

Решая эту задачу в первую очередь нужно помнить о высококвалифицированных кадрах. Ведь прошлые годы работодатели, особенно промышленники и отраслевые НИИ, с большим трудом наскребали кадры советской инженерной школы по всему пространству СНГ. И сегодня этот исчезающий редкий вид специалиста просто нечем заменить. То же относится и к высококвалифицированным рабочим. Если сегодня контингент синих воротничков покинет нашу страну, то велика вероятность, что мы их больше не увидим. Произойдет либо переориентация этого потока на другие страны, либо деквалификация, ведь люди, оставшись без работы, могут покинуть эту деятельную нишу, как это уже происходило вначале 90-х, когда внезапно обесценился человеческий капитал.

Но особенно возмущает бизнес, что одинаково сложная и порой унижительная процедура получения разрешения на работу в РФ применяется ко всем без разбора, включая инженерный состав, редких специалистов, инвесторов и даже руководителей лидерских компаний. Сам по себе это вопиющий факт. Корпоративная и деловая миграция в законодательстве не вычленена. Специально ей никто в системе исполнительной власти не занимается. По факту штучная бизнес-миграция по маршруту «Париж — Москва — Лондон — Токио — Москва» регулируется ровно таким же институциональным и нормативным набором инструментов, что и массовая миграция «Душанбе, Ош, Самарканд — Екатеринбург, Омск, Москва».

Попытки изменить ситуацию предпринимались неоднократно. И сейчас в Госдуме лежит на рассмотрении очередной законопроект⁴², который предусматривает возможность работать без оформления разрешения на работу (а, следовательно, вне квоты) иностранным гражданам, «являющихся работниками представительств иностранных юридических лиц в пределах их численности, согласованной при аккредитации указанных представительств уполномоченным аккредитующим органом» и «являющихся участниками и организаторами международных выставок, проводимых на территории Российской Федерации».

Если квотный механизм на ближайшие годы останется «священной коровой», нужно, хотя бы, существенно расширить список профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан, на которые квоты не распространяются. В первом варианте такого списка на 2008 год — 15 позиций — это директора различных категорий, а еще 4 позиции — это инженеры. В аналогичных списках на 2009 и 2010 год директоров еще больше, а инженеров осталось всего две позиции: защита информации (какое доверие иностранцам!) и автоматизация производственных процессов. К сожалению, механизм принятия таких решений остается недоступен экспертному сообществу.

Налицо управленческий парадокс. Руководство страны, первые лица соответствующих министерств и ведомств непрерывно подчеркивают, что стране позарез нужны высококвалифицированные мигранты. Власти такой подход называют селективным, подчеркивая, что высокообразованные и высокопрофессиональные трудовые мигранты суть благо для России. Особенно на фоне малообразованного и низкоквалифицированного массового потока. Пусть так. Но высокообразованные профессионалы преимущественно живут и работают в странах, с которыми у РФ визовый режим, а значит более сложное регулирование. Парадокс в том, что доступ к рынку труда более ценной рабочей силы регулируется и более затратным способом. Это с неизбежностью приводит к тому, что неквалифицированную рабочую силу из стран Средней Азии статистическому российскому работодателю заполучить проще, чем квалифицированного работника из определенной страны Запада.

Пусть бы этот парадокс и висел на совести властей не способных декларируемые цели привести в соответствие с нормативным и институциональным полем, если бы не насущная потребность в модернизации. А опыт прошлых модернизационных волн напоминает нам, что без быстрого обучения у Запада и эффективного заимствования западных мозгов модернизация в России не случается.

⁴² «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"». Дата внесения в Государственную Думу 03 июня 2009 г. (источник информации: официальный сайт ГД РФ duma.gov.ru)

Поэтому методы и формы регулирования рынка иностранной рабочей силы это вопрос не только социальный, не только отражающий способность страны соблюдать права человека, это еще и вопрос будущего России, ее конкурентоспособности и невыпадения из мейн-стрима глобальной экономики.

В 2009 году лед, наконец, тронулся. Был подготовлен законопроект, предусматривающий значительные льготы в трудоустройстве и получении правового статуса тем квалифицированным кадрам, которых пригласивший их работодатель готов обеспечить жильем, социальным пакетом и медицинской страховкой. Согласно законопроекту, высококвалифицированные мигранты смогут приехав в Россию по приглашению работодателя, оформить разрешение на работу вне квоты и сразу же получать вид на жительство, со всеми вытекающими из этого правами, который будет действовать весь срок контракта. Более того, на тех же условиях в стране сможет проживать и семья специалиста.

В январе 2010 года Правительство внесло законопроект в Думу и уже 26 февраля он был принят в первом чтении.

Найм иностранцев физическими лицами

Одной из проблем трудовой миграции является учет и контроль занятости приезжих в частном секторе. По разным оценкам число иностранцев, работающих на физлиц, может достигать половины всего потока трудовой миграции. Эти люди, как правило, получают разрешения на работу, но далее с неизбежностью выпадают из поля зрения контролирующих и учетных органов, поскольку никаких процедур, регламентирующих их занятость в частных домохозяйствах в качестве нянь, садовников, и просто «работников на пару жарких дней» регулятором не разработано.

Еще два года назад предложения по внедрению механизма патентного регулирования сферы занятости у физических лиц были разработаны экспертной группы сенатора Слуцкера. Суть предложения в том, что человек, нанимая иностранца на работу для личных нужд, покупает специальное разрешение (патент) в стоимость которого входят все необходимые платежи, страховки и т.п. Как вариант, разрешение покупает себе сам иностранец, а затем ищет работодателя. Количество разрешений на труд у физических лиц не квотируется, а сама процедура покупки патента максимально упрощается и делается предельно доступной. Такой порядок позволяет не только учесть занятость в качестве домашней прислуги, няни, сиделки или подсобного рабочего на даче, но и сосредоточить внимание на реальных потребностях бизнеса, для которого квотирование пока отменять не собираются.

И вот, пройдя долгий и тернистый путь, идея воплотилась в соответствующий законопроект. Регулирование найма у физлиц отражено в том же

законопроекте, что и новый порядок найма высококвалифицированных работников⁴³. Стоимость патента определили в 1000 рублей, а срок его действия будет продлеваться автоматически после пересылки по почте квитанции об очередной оплате через банк. То есть устанавливается уведомительный, а не разрешительный порядок работы по патенту.

У законопроекта еще впереди два чтения. Возможно, в деталях он изменится, но стратегический курс миграционной политики этим документом обозначен. Примечательно, что "за" проголосовало 428 депутатов (из 450), что говорит не только о хорошей проработке документа, но и о достигнутом консенсусе власти в таком непростом вопросе.

Модернизация Госпрограммы — шаг к полноценной политике репатриации

В 2007-09 годах в Россию ехали не только работать, учиться, отдыхать и делать бизнес, но и просто жить в стране, которую считают Родиной.

Политика по отношению к бывшим гражданам Союза, переезжающим в Россию на постоянное место жительства, долгое время носила фрагментарный характер и была скорее «политикой реагирования на происходящие события». Становлением «политики, опережающей события», можно считать принятие в 2006 году Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом⁴⁴.

Расплывчатое определение целевой аудитории, непродуманность возможных рисков, маленькие суммы помощи, неподготовленность территорий вселения, неудовлетворительное качество предлагаемых соотечественникам рабочих мест — вот перечень основных претензий к Госпрограмме. К тому же запуск Госпрограммы на фоне так и нерешенных проблем переселенцев-соотечественников прошлых лет, вызвал негативную реакцию правозащитников, экспертов и самих граждан.

Подтверждением справедливости критики качества реализации программы разумно считают мизерное, по сравнению с заявленными планами, число переселенцев. И действительно, вначале общественность услышала следующие ориентировочные цифры: в 2007 году в рамках Госпрограммы в Россию переселятся 50 тыс. человек, в 2008-м — 100 тыс., в 2009-м — 150 тыс. человек. Итого, за три года — триста тысяч. Затем, в 2007 году прозвучали уточненные плановые показатели по приему соотечественников (2007-й год практически списали, назвав его подготовительным): на 2008 г. — 85 тыс. человек, на 2009 г.

⁴³ Официальный сайт Государственной Думы РФ duma.gov.ru

⁴⁴ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом утверждена Указом Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 года.

— 110 тыс., а на 2010 год — 115 тыс. человек. Итого за три года — 310 тысяч. Реально на начало 2010 года в Россию переехало около 16,5 тысяч участников и членов их семей (2007 — 685 человек, 2008 — 8346, 2009 — 7468)⁴⁵.

Эти цифры не просто малы по сравнению с заявленными. Главное это то, что они ничтожны по отношению к общему потоку соотечественников, едущих и продолжающих ехать в Россию вне всякой Госпрограммы, а также по отношению к реальной потребности России и ее территорий в человеческом ресурсе. Для сравнения:

Таблица 4.

**Международная миграция в Россию за анализируемый период:
2007-2009 гг., человек**

	2007 год	2008 год	2009 год
Прибыло	286 956	281 614	279 907
Убыло	47 013	39 508	32 458
Миграционный прирост	239 943	242 106	247 449

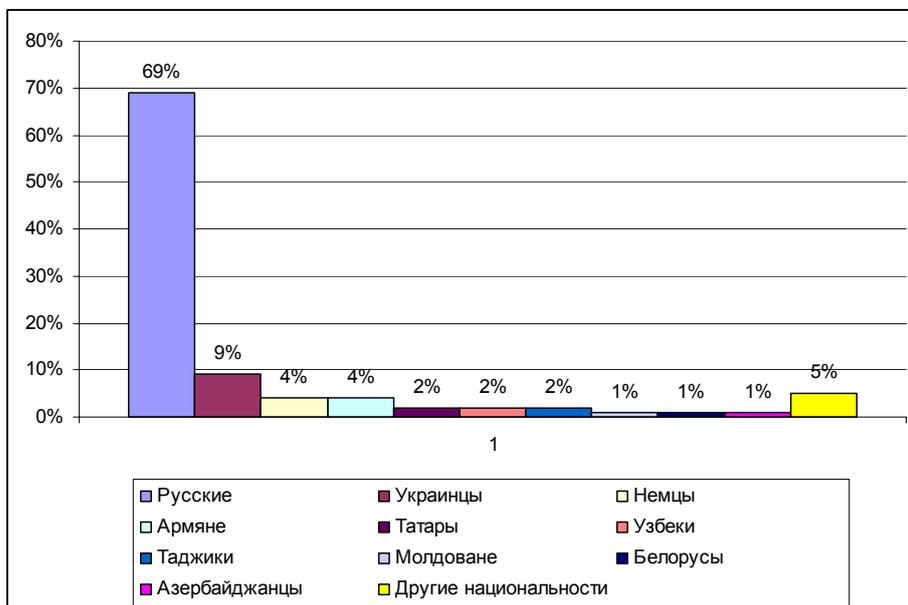
Источник: Росстат

Однако статистика переселения показывает не только число переехавших. Уже достаточно данных, что бы можно было оценить переселенческий потенциал: количество анкет, принятых от соотечественников, уже превысило 24 тысячи. Если учесть, что коэффициент семейности⁴⁶ в среднем 1,2, общее число желающих переселиться и сделавших для этого первый шаг на начало 2010 года превышает 50 тыс. человек. Можно «нарисовать» портрет «среднего переселенца». На рисунках 3-5 показано распределение участников Государственной программы по национальности, возрасту и образованию — показателям, позволяющим оценить демографический потенциал Госпрограммы для страны.

⁴⁵ Данные официального сайта ФМС России fms.gov.ru и Доклада о ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2007-2009 годы). — М.: ФМС России, 2009.

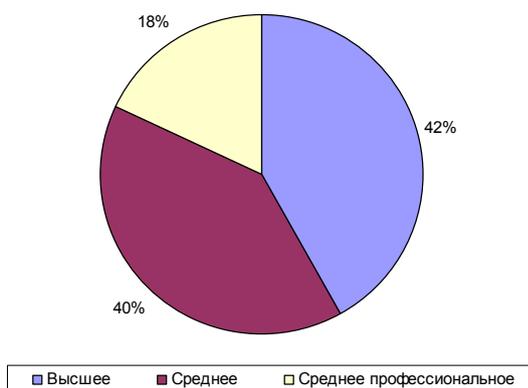
⁴⁶ Количество членов семьи на одного участника Госпрограммы.

Рисунок 3.
Национальный состав участников Государственной программы (2006-2009 гг.)



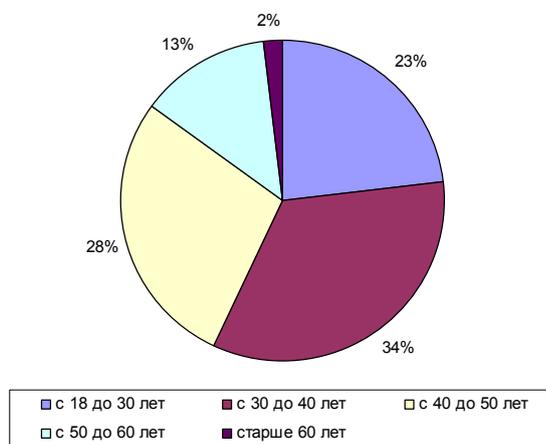
Источник: ФМС России

Рисунок 4.
Уровень образования участников Государственной программы (2006-2009 гг.)



Источник: ФМС России

Рисунок 5.
Возрастной состав участников Государственной программы
(2006-2009 гг.)



Источник: ФМС России

Высказывая критические замечания в адрес программы, надо иметь в виду и ряд объективных обстоятельств, которые обычно упускают из виду ее непримиримые критики.

На практике, весь пакет нормативно-правовых документов, позволяющих запустить Госпрограмму (в том числе и первые региональные программы), был утвержден только к середине 2007 года, а реальный прием соотечественников самими регионами начался только в конце 2007-го, начале 2008-го года.

Медленно? Но нет худа без добра, именно небольшой на первых порах поток переселенцев позволил не только работать с людьми в практически индивидуальном режиме, но и «малой кровью» соотечественников выявить ошибки и недоработки законодателя. Как обнаружилось, не все правовые акты, принятые для реализации Госпрограммы соответствуют потребностям субъектов Российской Федерации и самих соотечественников, что является причиной отказа последних от участия в программе.

Укажем на основные пробелы, препятствующие реализации масштабных планов по использованию зарубежного потенциала русскокультурных граждан.

Прежде всего, по-прежнему отсутствует понятие «соотечественник-участник Госпрограммы». Это приводит к невозможности точного определения круга лиц, на которых распространяется действие Госпрограммы. Утвержденные этапы реализации Госпрограммы и установка конечного срока ее действия не отвечает потребностям регионов и соотечественников и негативно сказывается на имидже Госпрограммы в глазах соотечественников, для которых важны не

только экономические, но и гуманитарные, патриотические, социально-психологические факторы.

Реализации Госпрограммы в полном объеме (т.е. привлечение необходимого региону числа соотечественников во все сферы экономики, обеспечение их работой и создания условий для жилищного обустройства, использование потенциала переселенцев и членов их семей не только как наемных работников и т.д.) препятствует наличие ряда нерешенных вопросов, таких как:

— привязка самой возможности получения статуса участника Госпрограммы к существованию конкретного рабочего места;

— невозможность оказания содействия в компактном переселении группе соотечественников в сельскую местность;

— невозможность для студентов стать самостоятельными участниками Госпрограммы (сейчас они могут приехать только как члены семьи);

— невозможность получения статуса участника Госпрограммы теми, кто уже находится на территории Российской Федерации и пр.

Существующий порядок распределения территорий вселения по трем категориям⁴⁷ приводит к неэффективному распределению бюджетных средств (например, подъемных), что не позволяет создать привлекательные для переселения соотечественников условия именно в тех регионах, которые более всего нуждаются в притоке населения, а также затрудняет процесс согласования региональных программ.

Все перечисленное — достаточно веские причины неэффективности, однако, есть и еще одна, по которой программа откровенно буксует, и лежит она совершенно в иной плоскости, чем просто непродуманные управленческие решения федеральных органов исполнительной власти. Необходимо помнить, что Госпрограмма — это первый в миграционной истории России опыт конструирования и полного обустройства одного из миграционных каналов: от замысла потенциального переселенца о переезде до получения им гражданства РФ. И как раз с регулирующим весь этот путь механизмом все в порядке. За время существования программы были выстроены инфраструктуры рекрутинга за рубежом, разработаны функциональные схемы, обеспечивающие всю цепочку переезда, прописаны регламенты ведомств, определены зоны ответственности и источники финансирования и т.п. Но работает эта управленческая машина вхолостую по причине стратегического несовпадения

⁴⁷ К территориям вселения категории "А" относятся преимущественно стратегически важные для России приграничные территории; к территориям вселения категории "Б" — территории, где реализуются крупные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев; к территориям вселения категории "В" — территории, где реализуются крупные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев. Подробнее см. Указ Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 года.

целей центра и регионов. Именно в этом отдельные эксперты видит главный порок программы.

Если опустыниваются приграничные, геополитически важные, территории и это обозначается как вызов государству, то заселять их надо преимущественно за счет федерального бюджета (т.е. доля федеральной поддержки должна быть существенно увеличена и предоставляться в авансовом режиме, а не пост-фактум, как это происходит сейчас), а не регионального и, тем более, не местного (под «заселением» мы имеем в виду весь комплекс мер от создания рабочих мест и обеспечения жильем до выстраивания современной инфраструктуры жизни).

Если для реализации крупного строительного проекта регион остро нуждается в массовом, но кратковременном притоке трудовых ресурсов, то не надо заставлять региональную власть принимать соотечественников на ПМЖ!

Если заселение пустующих сельскохозяйственных земель теми, кто хочет и может их обрабатывать является общей заботой страны и региона, то надо дать возможность участникам Госпрограммы получить землю, в том числе федеральную, по крайней мере, в долгосрочную аренду с первоочередным правом выкупа⁴⁸.

Кризисные явления, проявившиеся к концу 2008 года, не могли не сказаться и на ходе реализации Госпрограммы. Субъекты, которые еще летом были готовы принять на свои предприятия сотни новых работников, стали отказывать потенциальным трудящимся-переселенцам. Стало не до соотечественников — своих бы работой обеспечить. Госпрограмма, которая только-только стала набирать обороты, снова оказалась приторможенной.

Госпрограмма сохраняет все шансы перерасти в полноценную политику, но для этого необходимо провести ее кардинальную модернизацию, которая предполагает существенный пересмотр основных положений программы.

Это значит, что:

- вместо «программа имеет ограниченный срок действия» — «программа становится бессрочной»;
- вместо «можно привлекать только на определенные территории субъекта» — «можно привлекать в субъект»;
- вместо «можно приехать только как наемный работник к конкретному работодателю» — «можно приехать по пяти различным каналам»;
- вместо «можно приехать только в определенные субъекты» — «можно приехать в любой субъект».

⁴⁸ Это особенно важно для переселяющихся общин староверов и духоборов, для которых земельный вопрос — основной при принятии решения о переезде.

Иными словами, необходимо, с одной стороны, облегчить региону процедуру вхождения в программу, а с другой — снять излишние препоны на пути потенциального переселенца. В минимальных объемах (переезд, перевоз вещей, пошлины за оформление документов) государственная поддержка должна оказываться человеку вне зависимости от того, куда он едет, а в случае переезда в стратегически важные для страны регионы быть достаточной для полноценного обустройства. Помощь федерального центра субъекту, разработавшему свою региональную программу и вложившему средства в обустройство новых граждан должна существенно вырасти, особенно на стратегически важных для России территориях.

Что же необходимо сделать в первую очередь?

1. Снять ограничения на срок реализации Госпрограммы и сделать ее бессрочной. Такое решение подтвердило бы долгосрочность и надежность политики России в отношении соотечественников, что крайне важно для имиджа России как внутри страны, так и во вне ее, как в глазах соотечественников, так и в глазах других народов.

2. Предоставить региональным властям *право* разрабатывать собственную программу переселения (т.е. перевести *обязанность* в *право*).

3. Изменить порядок определения «территории вселения» и дать возможность распространять это понятие на весь регион, а не только на его часть. Это будет способствовать внутрирегиональной мобильности и позволит гибко реагировать на изменения запросов рынка труда в регионе.

4. Расширить перечень лиц, имеющих право стать участником Госпрограммы. Сегодня Госпрограмма ориентирована на очень узкий сегмент потенциальных переселенцев. Воспользоваться государственной поддержкой могут только те, кто готов заниматься трудовой деятельностью в качестве наемного работника. Необходимо, помимо существующей (наемный работник), дать возможность соотечественнику войти в программу по таким категориям участников как:

— обучающиеся в учреждениях профессионального образования (соотечественники, получающие образование);

— самозанятые и/или ориентированные на создание собственного бизнеса (соотечественники-предприниматели);

— компактно переселяющиеся в сельскую местность (соотечественники-сельхозяйственники);

— деятели науки и искусства (соотечественники, имеющие особые заслуги).

5. Расширить определение «проект переселения», с тем, что бы дать возможность разработки проекта переселения не только в привязке к территории вселения, но и к категории участника Госпрограммы.

6. Изменить порядок предоставления мер материальной поддержки, которые предоставляются участникам Госпрограммы и членам их семей, в соответствии с изменениями порядка определения категории территории вселения и расширения категорий участников Госпрограммы. Сегодня меры материальной поддержки зависят только от категории территории вселения, выбираемой соотечественником при переезде в Российскую Федерацию, но при этом слабо дифференцированы. Для каждой категории участника Госпрограммы надо предусмотреть свои, специфические меры дополнительной поддержки. Для студента это может быть перевод на бюджетное место, для предпринимателя — льготы и преференции в фискальной сфере, для крестьянина — право собственности на землю.

Участник Госпрограммы должен иметь право на государственную поддержку, предоставляемую за счет средств федерального бюджета, вне зависимости от того, имеет ли субъект Российской Федерации, на территорию которого он переехал, разработанную региональную программу переселения или не имеет. Это даст возможность переехать в Россию тем, у кого есть родственники или друзья в тех местах, которые не включены в Госпрограмму. Для реализации этого положения придется преодолевать пораженческие настроения в регионах, которые боятся неконтролируемого приезда соотечественников. Это — одна из ключевых проблем и ее решение потребует существенного усиления разъяснительной работы в регионах.

Предложенная модернизация потребует времени, осторожности, тщательной взвешенности в уточнении порядка введения новых правил, так что бы два десятка субъектов РФ, уже включенных в Госпрограмму, разрабатывая планы до 2012 года, не остановили бы свою работу по привлечению соотечественников.

Курс на встраивание в международную миграционную систему

Миграционная политика государства — одна из тех политик, которые не могут реализовываться исключительно на территории страны. Миграционные процессы по определению подразумевают пересечение границ. Когда речь идет о внешней миграции, то для проведения успешной политики необходима встроенность в международные миграционные процессы.

Россия включилась в реадмиссионную систему однобоко

В марте 2007 года было ратифицировано соглашение о реадмиссии между Российской Федерацией и Европейским сообществом, к слову сказать,

подписанное еще в мае 2006 года.⁴⁹ С момента ратификации начался отсчет трехлетнего срока, отпущенного России на заключение соответствующих реадмиссионных соглашений со странами, выходцы из которых используют Россию как транзитную страну для переезда (в данном контексте — нелегального) в европейские страны.

Нельзя сказать, что этот процесс идет успешно. Через несколько месяцев — 1 июня 2010 года срок истечет, а на всем безвизовом пространстве заключено такое соглашение только с Узбекистаном (и оно еще не ратифицировано). Из визовых стран чувствительной для РФ миграции — только с Вьетнамом (ратифицировано в мае 2009 г.).

С европейскими странами дела обстоят несколько лучше (в списке — Дания, Исландия, Швеция, Норвегия и т.д.)⁵⁰, но это страны, из которых нам нелегалов будут возвращать, и без таких же договоров/соглашений со странами, в которые нам надо будет людей далее переправлять, они будут оседать в наших спеццентрах.

Борьба с нелегалами — «конек» российской миграционной политики

Включение России в реадмиссионные процессы — это ее интеграция в сложившуюся международную миграционную систему в части борьбы с нелегальной миграцией, в которой, к слову сказать, у России политика есть и, пожалуй, это самая развитая часть миграционной политики.

Начало 2008 года ознаменовалось двумя событиями в сфере борьбы с нелегалами на постсоветском пространстве: в январе были созданы Совет руководителей миграционных органов СНГ⁵¹ и Координационный совет руководителей компетентных органов государств-членов ОДКБ⁵² по вопросам борьбы с незаконной миграцией. Задача совета под эгидой СНГ — «выстраивание цивилизованных отношений между государствами-участниками СНГ в сфере миграции, создание правового поля для мигрантов, комфортных условий для их передвижения внутри СНГ», а совета ОДКБ — «содействие в подготовке и проведении согласованных оперативно-профилактических мероприятий по борьбе с незаконной миграцией, обеспечение взаимодействия компетентных органов для повышения эффективности противодействия

⁴⁹ Федеральный закон «О ратификации соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии» от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ.

⁵⁰ Проект доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов. Официальный сайт ФМС России <http://www.fms.gov.ru/upload/drond11.doc>

⁵¹ <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=11140>

⁵² <http://www.zakon.kz/102450-rukovoditel-fms-rf-vozglavil-sovet-odkb.html>. Напомним, в ОДКБ входят следующие страны: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан.

незаконной миграции и связанных с ней правонарушений». Не случайно оба совета возглавил директор ФМС России Константин Ромодановский: для России, которая на постсоветском пространстве является основной страной приема мигрантов, обе эти задачи важны, а решения, принимаемые в этих сферах тесно увязаны. Особенно в вопросах регулирования трудовой миграции.

Не секрет, что в последнее время руководство стран-доноров миграции, дающих наибольший поток, все больше проявляют обеспокоенность положением своих граждан в России. Примером может служить Узбекистан, который по количеству граждан, приезжающих в Россию на заработки с 2007 года занимает первое место среди всех стран-доноров миграции. В июле 2009 года ратифицировано соглашение между Россией и Узбекистаном о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов. Одним из ключевых моментов этого соглашения является норма, в соответствии с которой работодатель в случае гибели работника обязан организовать перевозку тела умершего мигранта и оплатить все расходы, связанные с этой перевозкой, а также с пересылкой его имущества и переводом заработанных им средств. И теперь, несмотря на то, что действующее российское законодательство таких мер не предусматривает, в случае гибели узбекского гражданина должна быть применена данная норма международного соглашения.

Ярким примером «политики реагирования» является решение о безвизовом въезде в Россию жителей Латвии и Эстонии, которые являются «негражданами» этих стран. После того, как их стали пускать в Евросоюз без виз, стал закономерный вопрос: «почему нашим русским и русскоязычным соотечественникам легче поехать в Европу, чем в Россию?», и в июне 2008 г. был принят соответствующий указ Президента. Проявлением «полноценной политики» был бы учет того факта, что и в других странах СНГ есть люди, остающиеся без гражданства, которые для того, что бы приехать на Родину, должны оформлять визу (при общем безвизовом въезде). Таких людей немного, но парадокс в том, что упрощенный порядок получения российского гражданства для них предусмотрен, а упрощенного въезда — нет.

А вот другой категории лиц, живущих в соседней стране — повезло. В 2009 г. наконец-то был решен вопрос пересечения нашей самой длинной границы — границы с Казахстаном. Еще в октябре 2006 г. было заключено соглашение между правительствами России и Казахстана о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий. Ратификация существенно облегчила им жизнь. Теперь российско-казахстанскую границу можно пересекать не только в установленных пунктах пропуска, но и в местах пересечения границы. Заполнять миграционную карту при этом не требуется.

Нельзя не отметить и еще одно событие, которое ждали почти три года — в октябре 2008 года ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией

и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства. Сложно сказать, почему это заняло так много времени, но отныне граждане Белоруссии «в течение 30 дней с даты въезда освобождаются от регистрации в компетентных органах по месту пребывания». Обратим особое внимание на официальное разъяснение, данное УФМС Санкт-Петербурга по поводу слова «регистрация»: *«Под словами «освобождаются от регистрации в компетентных органах по месту пребывания» следует понимать «освобождаются от постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации»*⁵³. Это пример того, как миграционную политику используют в целях других политик: именно на толковании этого термина до сих пор основываются все недоразумения по поводу регистрации граждан Украины, которым так милостиво сначала разрешили, а потом запретили находиться без регистрации в России более трех дней. И это при том, что именно мигранты-украинцы — наиболее желанный контингент с точки зрения интеграции и адаптации на российских просторах.

Послесловие: форс-мажор на границах России

2008 год отмечен печальным событием — войной в Южной Осетии. Как и всякая война, эта также породила поток беженцев. За последнее десятилетие это было самой масштабной вынужденной миграцией на территорию России из сопредельной территории, и явилось серьезным вызовом для российского государства в целом и Федеральной миграционной службы России в частности.

Решение о массовой эвакуации женщин, детей и стариков было принято руководством Южной Осетии в первые дни августа после массированного обстрела населенных пунктов республики. Первые несколько сотен человек из числа мирного населения зоны грузино-осетинского конфликта приняла Северная Осетия. Подавляющим большинством из них были дети, которых разместили в общежитиях образовательных учреждений Владикавказа, Алагир, Беслана, Ардона и ряда других населенных пунктов. К 5 августа из Южной Осетии было эвакуировано около 2000 детей. Детей и взрослых принимали и селили у себя обычные люди, причем жители не только Северной Осетии — к приему беженцев уже через несколько дней подключились Ставропольский край, Ростовская область, республика Кабардино-Балкария.

Основная нагрузка по документированию беженцев, распределению их по центрам приема, составлению списков и помощь в поиске родных и близких легла на территориальные органы ФМС. И надо отметить они со своей задачей справились. Обошлось даже без палаточных городков. Крыша над головой

⁵³ <http://www.ufms.spb.ru/fullnews.php?id=71>

была предоставлена всем и каждому. В трехдневный срок уполномоченные службы оказались готовы рассматривать заявления на предоставление статуса беженца иностранным гражданам или статуса вынужденного переселенца гражданам России (российское гражданство в Южной Осетии имеет большая часть населения). В середине месяца Федеральной миграционной службой был открыт доступ к поисковому серверу, обеспечивающему возможность поиска граждан, пострадавших в результате осетино-грузинского конфликта.

Уже к концу августа около 18 тысяч беженцев вернулись в Южную Осетию восстанавливать свои дома и населенные пункты. Характерно, что мало кто из бежавших захотел изменить свой правовой статус и остаться жить в России.

Рассказанная success story⁵⁴ ФМС России возвращает нас к вопросу, с которого мы начинали эту статью: *так есть в стране миграционная политика или ее нет?* И, автоматически, к одному из ответов: оперативно и эффективно регулировать миграционный поток ответственные ведомства российского правительства могут и для того чтобы это профессионально делать политика им не нужна!

Так может быть на этом и остановиться? Раз политикам не выгодно публично самоопределяться в отношении миграции, так и не надо этого от них ждать. Пусть все вопросы решаются на ведомственном уровне, пусть совершенствуется паспортно-визовый, пограничный и регистрационный контроль, подписываются реадмиссионные соглашения, завозятся соотечественники в депрессивные регионы и оказывается своевременная помощь гражданам в форс-мажорных обстоятельствах. Нужно довольствоваться синицей в руке, а не мечтать о журавле в небе!

Авторам представляется такой административный практицизм невозможным. Миграционная политика нужна обществу, желающему знать свое отдаленное будущее. Миграционная политика нужна национальному лидеру, не боящемуся непростого разговора о целях и механизмах развития России в XXI веке.

⁵⁴ Работа ФМС России была высоко оценена не только внутри страны, но и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев Антонио Гутерришем.