

Таблица этапов миграционной политики Российской Федерации в области трудовой миграции

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты
97/99-2002 гг. Подготовительный этап	Распад Союза и формирование СНГ. Рост разрыва в социально-экономической ситуации РФ и других стран СНГ.	Первое столкновение с проблемой, попытки формирования законодательства, поиск консенсуса властей, начало разработки политики.	Подготовлены проекты нормативных актов (Закон о правовом положении иностранных граждан, Закон о гражданстве, Закон о порядке выезда и въезда в РФ). Произведена неудачная попытка выстраивания институциональной системы (создана и затем ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике, отклонен проект Федеральной миграционной программы на 2002–04 гг., ликвидировано министерство, в состав которого входили подразделения, реализующие функции миграционной службы). Начато строительство новых институциональных структур (образована межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством В.П.Иванова). Принята Концепция демографического развития РФ на период до 2015 г., которая определила принципы регулирования миграционных процессов.	Начато формирование потоков трудовой миграции стран СНГ, где аккреционным центром выступила Россия. Обращено внимание президента Путина к теме, назначен человек президента для решения вопроса. Сформирована нормативная база новой политики: Закон о правовом положении иностранных граждан, Закон о гражданстве, Закон о порядке выезда из РФ и въезда в РФ.	ФМС, Фракция компартии в ГД, В.П.Иванов, заместитель Руководителя Администрации Президента РФ.
2002-2006 гг. Этап 1: Новый порядок	Начало десятилетнего экономического роста (с 1999 г.). Формирование феномена экономической миграции; выход этого вида миграции на первое место.	Разработка нормативно-правового обеспечения трудовой миграции. Поиск адекватных институциональных форм.	Ужесточены правила найма: введены трудовые квоты для визовиков. Воссоздана и вторично ликвидирована Правительственная комиссия (июнь 2002 — апрель 2004 гг. под руководством В.Ю.Зорина). Упразднена межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством	Получен первый опыт регулирования трудовой миграции. Произошел рост сектора незаконной занятости, сектора теневого бизнеса на мигрантах и всплеск коррупции. К концу этапа Президентом	В.П.Иванов, с 26.03.04 — помощник Президента по кадровым вопросам, вопросам государственной службы и защиты конституционных

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты
	Новый президент формирует новую систему управления.		<p>В.П.Иванова (октябрь.2004 г.)</p> <p>Произведены неоднократные реорганизации ФМС, уточнены и расширены ее полномочия (2002, 2004, 2005 гг.).</p> <p>Заключены двух и многосторонние соглашения в сфере трудовой миграции между странами СНГ.</p> <p>Принята Концепция регулирования миграционных процессов в РФ.</p> <p>Введена новая система виз, в том числе, «обыкновенная рабочая виза».</p> <p>Принята Концепция регулирования миграционных процессов в РФ.</p>	<p>провозглашен курс на либерализацию и прагматизацию миграционной политики.</p>	<p>прав граждан.</p>
<p>2007-2009 гг.</p> <p>Этап 2: «Либеральная революция»</p> <p>А. докризисный 2007 г.</p> <p>Б. кризисные 2008-2009 гг.</p>	<p>Очевидная неспособность решать миграционные проблемы преимущественно силовыми методами.</p> <p>Продолжающийся экономический рост.</p> <p>Существенный рост числа недокументированных трудовых мигрантов.</p> <p>Растущее недовольство стран-миграционных партнеров РФ.</p>	<p>А. Борьба во властных структурах за степень открытости рынка труда.</p> <p>Б. Сокращения допуска ИГ на рынок труда в рамках антикризисных мер.</p>	<p>А. Упрощен процесс найма и регистрации для безвизовиков: введена регистрация через почтовые отделения; работодателя работник ищет самостоятельно, работодателю разрешение на привлечение иностранца не требуется.</p> <p>Введены трудовые квоты для безвизовиков.</p> <p>Утвержден новый инструмент — допустимая доля ИГ в некоторых отраслях экономики.</p> <p>Б. Ужесточены временные требования к найму.</p> <p>Сокращены квоты.</p> <p>Введено требование к наемному работнику указывать при получении разрешения конкретного работодателя, при этом работодатель может осуществлять найм только при условии участия в квотной заявочной кампании.</p> <p>Воссоздана правительственная Комиссия по</p>	<p>Активизирована работа уполномоченных ведомств со странами-донорами миграции.</p> <p>А. Значительно сократилась доля незаконной занятости в секторе найма у юрист.</p> <p>Сокращен теневой бизнес миграционных услуг (только в 2007 г.).</p> <p>Сдвинут фокус ответственности за незаконный найм на работодателя.</p> <p>Б. По мере осознания кризиса произошел возврат к «ручному» регулированию.</p> <p>Зафиксирована частичная переориентация трудового потока с центральных</p>	<p>Правительства и уполномоченные ведомства стран-доноров миграции.</p> <p>А. В.Н.Плигин, глава Комитета по конституционному законодательству ГД РФ.</p> <p>Б. МЗСР, правительство Москвы</p>

Этап	Предпосылки этапа	Содержание этапа	Основные решения этапа	Итоги этапа	Лоббисты
			миграции (под рукв. К.О.Ромодановского). Принята Концепция действий на рынке труда на 2008-2010 гг.	областей России на Урал, Сибирь и Дальний Восток.	
2010 г.-н.в. Этап 3: Дифференцированный подход	Огромный теневой сектор в области найма ИГ физическими лицами. Запрос экономических агентов на высококвалифицированную рабочую силу и осложнение ее найма. Нарастающее требование модернизации экономики России.	[на начало этапа] Развитие дифференцированного подхода Частичный демонтаж квотной системы. Разработка нового механизма привлечения ИГ альтернативного квотному.	[на начало этапа] Введен новый инструмент — патент на трудоустройство у физлиц. Из-под квотирования выведены две группы трудовых мигрантов: высококвалифицированные и работающие на физлиц. Полного отказа от квот не произошло: новые механизмы управления трудовым потоком разрабатываются без отказа от скомпрометировавшего себя инструмента, путем формирования зон свободных от квот. Нормативно выделены пять способов выхода на российский рынок труда: в рамках квоты, вне квоты согласно утвержденному списку специальностей, по патенту при трудоустройстве у частного лица, в качестве высококвалифицированного специалиста по приглашению работодателя и в соответствии с утвержденным законом списком лиц, которым разрешение на работу не требуется. Введена обязательная государственная дактилоскопическая регистрация для ИГ, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, при выдаче разрешения на работу (вступает в силу с 01.01.2013 г.).	[предварительная гипотеза] Сокращена доля незаконной занятости за счет легализации в секторе найма у физлиц. Упрощен порядок найма высококвалифицированной рабочей силы (если предложенная редакция закона, устанавливающая чрезмерно высокий финансовый ценз, парализующий возможность найма, будет пересмотрена). Сформирован канал высококвалифицированной миграции (формирование особого канала деловой миграции по-прежнему не осознается как управленческая задача). Достигнут новый уровень формализации отношений со странами-ключевыми донорами трудовой миграции.	Группа предпринимателей, в т.ч. иностранных — РСПП.  Группа сенатора Слуцкера — ФМС России.

## Этапы миграционной политики России в области трудовой миграции и их содержание

**1997/99-2002 гг.**

### **Подготовительный этап**

Во второй половине 90-х место вынужденных переселенцев в миграционном потоке постепенно стали занимать экономические мигранты, и Россия на постсоветском пространстве стала ключевым центром притяжения трудовых ресурсов. Этому благоприятствовала экономическая ситуация: Россия в это время явно превосходила по экономической привлекательности все страны СНГ.

Экономическое доминирование России — одна из важнейших предпосылок феномена масштабной экономической миграции, особенно с 1999 года, когда в России начинался десятилетний экономический рост. В эти годы на постсоветском пространстве формировались миграционные потоки, центром притяжения которых стала Россия.

В новых условиях действующее законодательство оказалось сильно устаревшим. При фактическом увеличении объема трудового потока в несколько раз, по-прежнему применялись нормативные правовые акты СССР, в частности, закон о правовом положении иностранных граждан 1981 г.<sup>1</sup>, к которому в 1994 году добавился указ Президента о правилах привлечения иностранной рабочей силы, регулирующий приезд на заработки из стран дальнего зарубежья. Этот поток был невелик, структурирован и целенаправлен: люди ехали не «на авось», привлечение шло в рамках организованного набора (например, строительных бригад) или приглашения конкретных специалистов на конкретные предприятия.

В докладе выделяется «подготовительный этап» с 1997/1999 по 2002 гг., в течение которого была начата политика в отношении трудовой миграции. Как и в начале любой политики, необходимо было найти консенсус во власти, определить ориентиры, цели и задачи нового направления работы со странами СНГ, а по сути — нового отношения к бывшим согражданам.

Разработка законодательства в области привлечения и использования трудовых ресурсов из стран СНГ началась в 1996-1997 гг. Правительством был внесен в ГД проект федерального закона о привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан. В этом законопроекте впервые появился инструмент квот как «барьер на пути чрезмерного использования иностранной рабочей силы». Но законопроект Госдумой был отклонен. Можно предположить, что законодатели решили, что настало время оформить миграционную политику в целом, а не в частности по отношению к трудовым мигрантам. Поэтому вопросы трудовой миграции вошли составной частью в другой законопроект, который призван был кардинальным образом изменить всю правовую

---

<sup>1</sup> Закон Союз Советских Социалистических Республик «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года N 5152-X

основу пребывания иностранцев в России. Но и этот законопроект постигла неудача. В том же 1997 г. из-за возражений Правительства и профсоюзов законопроект был отклонен и направлен на доработку. Согласия найдено не было.

Попытки поиска решения в сфере миграции и степень интереса властных структур к этой теме хорошо иллюстрируется историей создания и работы Правительственной комиссии по миграционной политике. Комиссия была создана в июне 1998 г. под руководством первого заместителя председателя правительства О.Н. Сысуева. Последующий дефолт и те проблемы, которые необходимо было решать, оказались более значимы, чем миграционная политика. Действующего президента Б.Н. Ельцина миграционные проблемы интересовали далеко не в первую очередь. Тем более, что трудовой поток из безвизовых стран по-прежнему состоял из людей, знающих русский язык, с «советским» образом мышления, не считающих Россию за границей. И в этом смысле никаких этнокультурных или национальных проблем, связанных с интеграцией и адаптацией приезжих, не возникало. В октябре 1999 г. О.Н. Сысуева сменил заместитель председателя правительства Н.Е. Аксененко, а в апреле 2000 г. ему на смену пришел другой заместитель — С.К. Шойгу. Ни для кого из этих трех руководителей тема миграции не была ключевой. Неудивительно, что, несмотря на существующие проблемы, заседала комиссия всего несколько раз, никаких значимых решений не приняла и в январе 2001 г. была ликвидирована. А полузабытый с 1997 г. закон о правовом положении иностранных граждан дорабатывался вплоть до 2002 г., в общей сложности 5(!) лет.

С 2000 г. началась эпоха Путина, характеризуемая пересмотром концептуальных основ миграционной политики: ликвидацией Правительственной комиссии по миграционной политике, отказом от кое как действующей Федеральной миграционной программы. Все это, плюс принятый курс на снижение числа вынужденных переселенцев совокупно показали, что исполнительная власть готовится к смене приоритетов. Создание уже к концу 2001 г. новых институтов это подтвердило. Так, в декабре 2001 г. была образована Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством Виктора Иванова — доверенного лица президента, ключевой фигуры миграционной политики на несколько лет вперед. Группа была сформирована из представителей министерств и ведомств. 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 определила принципы регулирования миграционных процессов. Именно — *регулирувания*. «Политика» из лексики законодательных актов исчезает вплоть до 2010 г., оставаясь в риторике и воплощаясь в законодательных и (особенно) подзаконных актах, противоречивость которых хорошо иллюстрирует противоречивость отношения к мигрантам в России, сохраняющуюся до сегодняшнего дня.

#### ВРЕЗКА

Забегая вперед, процитируем первого заместителя директора ФМС России В.А.Каланду: «Мы [Служба] ушли от создания концепции [миграционной политики] <...> Нужна она или не нужна — это вопрос дискуссионный. Но вот то, что нам нужен с вами комплексный план организации правовой работы, который предусматривал бы нашу деятельность не только на год, а имея перспективу трехлетнюю и пятилетнюю, это действительно так».

*Из выступления на расширенном заседании коллегии ФМС, 31 января 2008 г.*

Таким образом, демонтаж к 2002 году старой системы управления и сосредоточение полномочий по решению проблем в миграционной сфере в руках доверенного лица президента, создали достаточные предпосылки для принятия институциональных и правовых решений, которые открыли первый этап политики трудовой миграции.<sup>2</sup>

## 2002-2007 гг.

### Этап 1: Новый порядок

Как уже отмечалось, российский экономический рост и разница в развитии социально-экономического положения России и остальных стран СНГ послужили одной из предпосылок для кардинального изменения характера миграции в Россию: трудовой поток оформился и занял значительную часть в общем миграционном потоке. При этом миграционная политика не претерпела адекватного изменения. Назрела необходимость создания новой законодательной, нормативной и правовой базы, отвечающей новой цели в области миграции, а именно: регулировать и контролировать трудовой поток. К этому и свелась де-факто новая миграционная политика страны.

Новый президент начал с выстраивания институтов управления, способных в новых условиях формировать миграционную политику государства. В феврале 2002 года Федеральная миграционная служба стала частью МВД России<sup>3</sup>, по определению структуры силовой, что неизбежно привело к большей закрытости для представителей НПО, научного и экспертного сообщества. Большая часть категорий мигрантов осталась вне зоны внимания ведомства, а работа была сосредоточена на том, что лежало на поверхности, казалось очевидным и резонировало с идеологией силового ведомства: проблемы трудовой миграции, которую стали воспринимать почти как синоним нелегальной. В связи с тем, что в привилегированном положении оказались «люди в погонах», служба потеряла кадровый состав, обеспечивающий ее работу с момента основания. Опыт и профессионализм государственных *гражданских* служащих оказались слабо востребованными. Начался процесс вымывания гражданских специалистов, что не могло не привести к ослаблению аналитической и научной основы работы ФМС.

Бесконечные реформы предшествующих лет, крайне негативно сказывающиеся на работе ведомства, были прекращены. Впервые появилась возможность заняться разработкой новой нормативно-правовой базы. Не хватало только документа, определяющего основные цели и задачи такой политики. И такой документ появился в марте 2003 года.<sup>4</sup> Однако получилось как всегда: *политика сама по себе — концепция сама по себе*. В частности, в дальнейшем разрабатываемое законодательство не полностью учитывало положения концепции, да и уровень ее институционализации был занижен: вместо указа президента — распоряжение правительства.

Так или иначе, к лету 2002 года все было готово для принятия законов, демонстрирующих кардинальные изменения в отношении России к своей исторической

---

<sup>2</sup> См. также Политика иммиграции и натурализации: состояние дел и направления развития. / Под ред. С. Градиловского. — Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа и фонда «Наследие Евразии». — М, 2005.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 23.02.2002 №232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»

<sup>4</sup> «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 г. №256-р

периферии. Было принято два основополагающих закона: «О гражданстве» и «О правовом положении иностранных граждан»<sup>5</sup>.

Жесткость (многие тогда говорили и «жестокость») закона о гражданстве потрясла не только самих мигрантов и правозащитников, но и общество в целом, не готовое так резко рвать социальные связи с соседними странами, в которых еще оставалось достаточно большое количество русских, русскоязычных, родственников и друзей. Борьба за смягчение закона шла вплоть до конца 2003 года и вступившие в силу в декабре поправки вернули соотечественникам право упрощенного получения российского гражданства<sup>6</sup> и открыли еще два возможных способа быстро получить гражданство: через образование и службу в российской армии.

Закон о правовом положении иностранных граждан был разработан на основе проекта, обсуждаемого с 1997 года. Закон ввел натурализационные статусы «вид на жительство» (ВНЖ) и «временное проживание» (РВП), а количество иностранцев на рынке труда было предложено регулировать квотами. Работодатели стали активнее оформлять разрешения на привлечение иностранных работников: за три последующих года (2003-2005) объемы легального привлечения возросли в 2,5-3 раза. Однако, поскольку процедура привлечения к трудовой деятельности осталась слишком сложной (она была взята из старой модели, действовавшей до 2002 г., — указа 1994 г. о правилах привлечения иностранной рабочей силы), на снижении объемов нелегальной занятости это сказалось крайне слабо. Общий поток в страну рос куда быстрее.

В это время межведомственная рабочая группа в качестве альтернативы рассматривала законопроект «О миграции», подготовленный законодателями Краснодарского края и Республики Адыгея. Однако этот законопроект, еще более сырой и одиозный, мог стать реальной альтернативой только в случае отклонения Думой проекта закона «О правовом положении...»<sup>7</sup>

Принятие нового закона происходило на фоне двух негативных явлений: а) неосознанного правового нигилизма бывших граждан СССР (когда население стран СНГ видело в России все тот же Советский Союз и не всегда считало нужным знать и соблюдать новое российское законодательство) и б) формирования рынка теневых услуг в миграционной сфере.

По новому закону трудиться на территории РФ иностранный гражданин мог на основании двух разрешений: (1) разрешения на наем иностранной рабочей силы, которое должен иметь работодатель, и (2) разрешения на осуществление трудовой деятельности, выдаваемого непосредственно иностранному гражданину. Процедура получения разрешений была одинакова для всех временно пребывающих и вплоть до 2007 года не предполагала каких-либо преференций для жителей стран СНГ.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г., Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» №62-ФЗ от 31.05.2002 г.

<sup>6</sup> Заметим, что действие ключевого положения этого закона, благодаря которому получали гражданство подавляющее число приезжих из СНГ, продлевалось неоднократно и закончилось свое действие только в июле 2010 г. уже после того, как был открыт другой канал быстрого получения гражданства — Госпрограмма по оказанию содействия добровольному переселению. Согласно части 4 статьи 14, в упрощенном порядке имели возможность получить гражданство «иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство».

<sup>7</sup> Мукомель В. Миграционная политика России: постсоветские контексты. — М: Диполь-Т, институт социологии РАН, 2005.

В ситуации жесткого регулирования экономической миграции на основе закона 2002 г. число легально занятых в экономике составляло по большинству экспертных оценок не более 10-15% всей трудовой миграции. Остальные пополняли собой сектор незаконной занятости и неурегулированного пребывания.

Сказанное подтверждается официальными документами. Сошлемся на итоги проверки соблюдения законодательства в сфере миграционных правоотношений Генеральной прокуратуры РФ и ее документ «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений», который полон самых неутешительных выводов, в том числе: «по имеющимся данным, лишь 10% иностранных работников в России легально осуществляют свою трудовую деятельность»; «повсеместно иностранными гражданами, въехавшими по туристическим и учебным визам либо в безвизовом порядке, осуществляется незаконная предпринимательская деятельность в сфере торговли и трудовая деятельность»<sup>8</sup> и т.д.

Существенный рост числа недокументированных трудовых мигрантов был на руку теневым структурам. Именно в эти годы произошло становление сектора незаконной занятости и расцвет бизнеса на мигрантах, в первую очередь посреднических услуг по оформлению регистрации и разрешений на работу. Надо учесть, что этот бизнес мог в полной мере реализоваться только при нарушении законодательства самими чиновниками, отвечающими за выдачу разрешений на работу и регистрацию (оформление необходимых разрешений за мзду, «левые» миграционные карты, регистрация без имеющихся на то оснований и т.п.). Т.е. ограничительные меры привели не к «наведению порядка», а к росту коррупции.

Поиски адекватной институциональной формы для реализации миграционной политики продолжались в течение трех последующих лет: была воссоздана и вторично ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике (июнь 2002 — апрель 2004 гг. под руководством министра национальности В.Ю.Зорина); в октябре 2004 г. упразднена межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством В.П.Иванова (которая действовала параллельно с комиссией и имела явно больший вес при принятии решений); произведены неоднократные реорганизации ФМС, уточнены и расширены ее полномочия (2002, 2004, 2005 гг.). В итоге именно ФМС — силовое ведомство — стало 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 года являлся помощником Президента и курировал миграционное направление вплоть до мая 2008 г.<sup>9</sup>

Однако рост сектора незаконной занятости, теневого бизнеса на мигрантах (регистрация, найм, миграционные карты, медицинские справки), рост коррупции заставили сделать давно напрашивающийся вывод: ***жесткие запретительные меры в ситуации, когда даже самый законопослушный иностранец не может выполнить требований закона (яркий пример — зарегистрироваться в три дня) могут в дальнейшем привести только к ухудшению ситуации.***<sup>10</sup> И в марте 2005 года

<sup>8</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений» № 7/2-121к-03 от 20 января 2004 г.

<sup>9</sup> С 7 мая 2008 г. В.П. Иванов был назначен директором Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков. Курировать миграционное направление стал Д.С. Жуйков, начальник Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан.

<sup>10</sup> См. также: Ключевые проблемы в области миграционной политики Российской Федерации. /под редакцией М. Тюркина, С. Градиловского — М.: ФМС, ЦСИ ПФО — 2005 и

Президент РФ провозгласил курс на либерализацию и прагматизацию миграционной политики.

#### ВРЕЗКА

«С учетом этого нам необходимо в сжатые сроки скорректировать стратегию действий в миграционной сфере. И превратить период вынужденных издержек в наше видимое преимущество. Мы можем с вами это сделать.

Для этого, во-первых, необходимо совершенствовать государственную миграционную политику и, во-вторых, теснее увязать ее с насущными задачами социально-экономического развития страны. ... Перед нами сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в Россию людей, способных внести позитивный вклад в развитие нашей страны.

Есть люди, которые вынужденно и во многом по нашей с вами вине оказываются в теневом секторе. ...

Основная причина — это пресловутые административные барьеры, которые непреодолимой преградой стоят на пути людей, желающих законным, хочу это подчеркнуть, образом оформить свое пребывание или право на трудовую деятельность в России. Многие наши хронические бюрократические болезни бьют по мигрантам особенно остро...мы просто таким невниманием к людям, которые у нас здесь миллионами находятся и проживают, выталкиваем их в криминальную среду. ...

Еще одна проблема — это отсутствие достоверной и точной статистики о миграционных процессах. ... Хотел бы также отметить, что миграционная политика — это еще и мощный рычаг консолидации между странами Содружества Независимых Государств. Для нас это самый естественный способ пополнения наших трудовых ресурсов... Важно, что практически все эти люди — носители русского языка, русской культуры. Они легко, без всяких проблем, адаптируются к российской жизни. И это, конечно, огромное преимущество, которого нет в других странах... И мы этим не пользуемся».

*Из выступления В.Путина  
на Заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г.*

Последствия заявлений Президента оказались очень благоприятными: в течение года было разработано новое законодательство в области трудовой миграции и в сфере статистического учета. Законы принимались в июле 2006 года и вступили в действие с 15 января 2007 г., знаменуя собой начало очередного этапа миграционной политики.

#### 2007-2010 гг.

##### Этап 2: «Либеральная революция»

Начало этого этапа приходится на докризисный период, период продолжающегося экономического подъема российской экономики, который существенно упрочил место России как центра притяжения трудовых потоков на постсоветском пространстве.

К 2006 году стало очевидно, что решение миграционных проблем преимущественно силовыми методами заводит ситуацию в тупик. Экономике требовались рабочие руки и умные головы, а действующее законодательство этому

желанию явно не способствовало. Однако, несмотря на всю очевидность необходимости реформ, принятие закона, адекватного ситуации, вызвало жесткую борьбу во властных структурах за степень открытости рынка труда. И эта борьба началась сразу, еще до вступления закона в силу — широко известная история<sup>11</sup> «поправок к поправкам»: уже в январе 2007 г. была продемонстрирована зависимость политики от сиюминутной победы в верхах той или иной властной группировки. В июле победили сторонники либерализации миграции, в январе — противники миграции как таковой.

Поправки к закону, еще не успевшему вступить в силу, были следующими:

- 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.).

Так или иначе, законодательство, принятое в июле 2006 г. (и вступившее в силу с 15 января 2007 г.) существенно изменило правовое положение трудовых мигрантов, приехавших в Россию «в порядке, не требующем получения визы» (под это определение подпадают гастарбайтеры из всех стран СНГ кроме Грузии и Туркменистана). Т.е. именно той категории мигрантов, из которой и формировалась большая часть нелегального сектора — как пребывания, так и занятости.

Основополагающие изменения, которые существенно повлияли на экономическую миграцию в Россию, представлены в следующей таблице.<sup>12</sup>

**Таблица 02-1. Основные положения миграционного законодательства Российской Федерации, вступившего в силу 15 января 2007 г.**

На кого рассчитана поправка	Старые правила	Новые правила
Въезжающие в безвизовом режиме	Разрешение оформляет работодатель	Разрешение оформляет сам работник
	Работодатель должен иметь разрешение на трудоустройство иностранцев	Работодатель не должен иметь разрешение на трудоустройство иностранцев
	Разрешение на работу выдается без квот	Разрешение на работу квотируется
Въезжающие в визовом режиме	Количество работающих определяется только квотой	Дополнительно определяется допустимая доля иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами
Временно пребывающие	Могут работать только в том субъекте РФ, где получили разрешение на работу	С учетом особенностей региональных экономических связей предусмотрена возможность изменения правил

<sup>11</sup> Поправки в революционный закон «О правовом положении иностранных граждан», который должен был вступить в силу с 15 января 2007 г., были приняты 7 января 2007 г.

См. также О.Д. Выхованец. Два шага вперед, шаг назад. Извилистый курс миграционной политики // «НГ — Сценарии», 27 февраля 2007.

<sup>12</sup> Подробнее см. О.Выхованец. Два шага вперед, шаг назад. Извилистый курс миграционной политики // «НГ — Сценарии», 27 февраля 2007.

Временно проживающие	Могут работать только в том субъекте РФ, где получили разрешение на временное проживание	
	Разрешение на работу не требуется	Разрешение на работу требуется
Все иностранные граждане	Регистрация по месту пребывания только в жилом помещении	Учет по месту пребывания, которым может быть жилое или иное помещение, а также учреждение или организация
	Регистрация по месту пребывания только в органах власти	Учет по месту пребывания в уведомительном порядке возможен через почтовое отделение

Из нового инструментария, введенного в действие в 2007 г. надо отметить «допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами». Новый инструмент управления «доля» дополнил уже существующую «квоту» и был введен сразу в предельно жестокое состояние: по всей стране иностранцам было запрещено заниматься розничной торговлей в палатках и на рынках. Де факто установление «доли» привело к росту коррупции и массовой «покупке паспортов». Переход от закрытия рынков и исхода иностранцев к восстановлению прежнего порядка (с учетом некоторых положений закона) прошел очень быстро. Но власть этого «не увидела». Доля по-прежнему устанавливается «нуль», иностранцы по-прежнему торгуют, а российские граждане по-прежнему не торопятся занимать нишу тяжелого, грязного, неквалифицированного труда.

Поправки, существенно облегчающие трудоустройство иностранных граждан из стран с безвизовым въездом, были уравновешены серьезным ужесточением санкций за использование нелегального иностранного труда, что многим экспертам представлялось вполне оправданным и своевременным решением. Максимальный штраф за незаконный найм достиг 800 тыс. руб. за каждого нелегала. Фискальная угроза, нависшая над работодателем, была вполне осязаема и реальна — ФМС активно организовывала проверочные рейды по рынкам и стройкам, где особенно велика доля незаконно занятых мигрантов, тем самым активно пополняя государственный бюджет. Курс переноса ответственности с мигранта на работодателя был сохранен и в последующем.

Итоги первого года действия нового законодательства продемонстрировали сокращение сектора нелегального пребывания (благодаря предельно легкой процедуре регистрации через почтовое отделение) и незаконной занятости у юрлиц (благодаря упрощенной процедуре получения разрешения на работу), а также сокращение теневого бизнеса (т.к. спрос на услуги по регистрации существенно сократился, а найм в условиях 6-ти миллионной «квоты-с-огромным-запасом» сложностей не представлял).

#### ВРЕЗКА

Директор ФМС России Константин Ромодановский: «Я приведу цифры. По всей России за 9 месяцев стали на миграционный учет 6,3 миллиона мигрантов, а за соответствующий период прошлого года — 3,9 миллиона. Новое законодательство позволило увеличить прозрачность миграционных потоков более чем в полтора раза. Это немало. И теперь можно хотя бы оценить объем миграции. ... Приезжая в Россию, иностранец должен в течение трех дней встать на миграционный учет по месту пребывания, потом сам же идет получать разрешение на работу. ... следующий этап легализации уже зависит полностью от работодателя».

*Интервью Российской газете <http://www.rg.ru/2007/11/07/romodanovsky.html>*

Однако, несмотря на общепризнанные успехи нового курса, уже к концу 2007 г. начался откат к рестриктивной политике. В декабре принимается квота на разрешение занятия трудовой деятельностью на следующий 2008 год меньшая, чем легально трудилось на тот момент в стране иностранных граждан. Уже тогда просматривалось несколько очевидных сценариев развития событий, один из которых и реализовался в полной мере весной 2008 года, когда квоты закончились еще до начала массового приезда мигрантов.<sup>13</sup> В выигрыше оказался теневой бизнес, который быстро восстановил утраченные позиции.

В срочном порядке работодатели стали писать заявки, в надежде получить требуемых работников, региональные власти начали слать запросы в курирующее Министерство здравоохранения и социального развития с просьбами увеличить квоту, которую просто нельзя было быстро скорректировать в силу прописанных и утвержденных правил ее формирования и изменения.

Квоту увеличили только в начале октября. Но к этому времени уже начали проявляться кризисные явления. Что будет с экономикой, никто предсказывать не брался, и кому, сколько и каких работников понадобится в новом году никто не знал, включая и тех работодателей, которые еще несколько месяцев назад обивали пороги ФМС.

#### ВРЕЗКА

Подмосковье — один из самых притягательных регионов для мигрантов: много работы и неплохие зарплаты. Да и области без них не обойтись: например, возводить самое большое в стране количество жилья она может, только привлекая иностранную рабочую силу. Чем обернулось для области введение квоты для трудовых мигрантов? На этот и другие вопросы корреспондента "РГ" ответил Олег Молодиевский, начальник Управления Федеральной миграционной службы по Московской области.

Российская газета: Олег Аполлонович, сейчас иностранный работник может получить разрешение на работу в Подмосковье?

Олег Молодиевский: На 2008 год для Московской области квота выделялась дважды. Первый раз — в начале года на 105 147 человек, второй раз — в июне на 104 952 человека. Она закончилась в начале сентября. Для многих предприятий это стало серьезной проблемой. Например, на Красногорском "Зените" срок разрешения на работу закончился у 40 высококлассных специалистов с Украины. По словам директора завода, под ударом оказался весь процесс производства. Таких примеров немало. Однако есть обнадеживающая информация: до конца года область получит дополнительную квоту примерно на 40 тысяч человек.

*Источник: <http://www.rg.ru/2008/09/19/migranty.html>*

Чехарда с изменением квоты под давлением реального спроса на труд отражена в таблице.

<sup>13</sup> 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; 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> ; Градировский С.Н. Об артиллерийском способе установления квот. Журнал «Российская миграция», №2 (33), май 2009.

Таблица 02-2. Квотирование внешней трудовой миграции в Россию

Год	Первоначальная квота (полная / без учета резерва), человек	Корректировки квоты, человек	Окончательная квота без учета резерва, человек	Количество выданных разрешений на работу, шт.
2006	Из визовых стран: 329 300 / <b>300 486</b>	14.11.06: + 4 930 из резерва	<b>305 416</b>	583 400***
2007	Из безвизовых стран <b>6 000 000</b>	—	<b>6 000 000</b>	1 899 776
	Из визовых стран: 308 842 / <b>297 256</b>	26.07.07: + 200 из резерва 24.10.07: + 21 296	<b>318 752</b>	312 422
2008	Общая* 1 828 245 / <b>1 335 657</b>	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	<b>2 516 950</b>	1 683 091
	Из визовых стран** 672 304 / <b>500 189</b>	02.06.08: + 39 022 из резерва 30.06.08: + 57 800 из резерва 03.10.08: + 213 469 (новая квота без учета резерва) 26.12.08: + 103 из резерва	<b>810 583</b>	375 330
2009	Общая* 3 976 747 / <b>1 988 374</b>	30.03.09: — 6705 15.06.09: — 47021 06.10.09: — 131924	<b>1 802 724</b>	1 430 785
	Из визовых стран** 1 250 769 / <b>625 385</b>	30.03.09: + 584 из резерва 15.06.09: — 5539 06.10.09: — 21801	<b>598 629</b>	249 457
2010	Общая* 1 944 356 / <b>1 361 049</b>	24.03.2010: + 422 из резерва 18.06.2010: + 17721 из резерва 26.08.2010: + 19401 из резерва 20.09.2010: + 18956 из резерва	<b>1 417 549</b>	на 01.09.10 813 006
	Из визовых стран** 611 080 / <b>427 756</b>	24.03.2010: + 1484 из резерва 18.06.2010: + 6502 из резерва 26.08.2010: + 6553 из резерва 20.09.2010: + 1283 из резерва	<b>443 578</b>	на 01.09.10 148 376

\* — 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](http://fms.gov.ru), постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Расчеты выполнены О.Выхованец.

В конце 2008 г. на рынке труда полностью проявились последствия кризиса, которые послужили основанием для усиления позиций противников трудовой миграции. Фактически, двумя приказами ФМС (один — декабрьский<sup>14</sup>, другой — февральский<sup>15</sup>) нивелировался один из основных принципов, заложенных в законе 2007 года, — принцип свободного рынка труда: в результате кардинального изменения порядка трудоустройства безвизовиков они опять оказались в жесткой зависимости от работодателя. В заявлении и форме разрешения на работу появилась графа «Реквизиты

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

работодателя (заполняется при продлении срока действия данного разрешения)». Теперь первоначальное разрешение на работу дается только на 3 месяца. Затем — продлевается, если мигрант нашел себе место работы и заключил контракт. Причем продлевается уже вне квоты, но зато с еще раз уплаченной пошлиной (которая, кстати сказать, составляет 2000 руб.). Если же работа не найдена, то разрешение теряет силу, регистрация — тоже, и из страны надо уехать.

Сам по себе этот механизм внутренне не противоречив, особенно в ситуации кризиса, если бы не одно «но». Механизм квотирования при введении описанного новшества остался неизменным: т.е., мигрант, получив первоначальное разрешение в рамках квоты и покинув страну, так квоту и не выработав (ex. не пройдя испытательный срок), лишает работодателя возможности нанять другого, поскольку квота уже оказывается выбранной. Непонятно с какой целью регулятор снизил рыночную мобильность иностранной рабочей силы, ведь при продлении разрешения мигрант теряет возможность легкого перехода к другому работодателю.

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 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 до введения этого механизма, за исключением возникающих сложностей со сменой работодателя, что неминуемо ведет к росту нелегального сектора. К тому же статистика ФМС говорит о совсем неплохой динамике роста числа уведомлений от работодателей. Если в 2007 году уведомления присылали не больше 50% работодателей, то уже в 2008-м — 70%, а в 2009-ом этот показатель составил 97%. **То есть ради усиления призрачного контроля над физическим лицом, законодатель в который раз пожертвовал экономической эффективностью!**

Критикуют систему квотирования не только эксперты, правозащитники и работодатели, но даже представители уполномоченных ведомств — ФМС и МЗСР — организаций, отвечающих за осуществление квотной кампании (сбор заявок с работодателей, определение размера общей квоты, распределение и корректировка квот по субъектам Российской Федерации и т.д.). Мы имеем странную ситуацию, когда все не в восторге от квотного механизма, но он упорно сохраняется, ведь для принятия решения об отказе квотирования иностранного труда уполномоченным ведомствам не хватает политической и управленческой смелости.

На полях отметим: закон 2007 года, вводя квоты, вовсе не делал их обязательными(!), в нем не предписывалось применение квот в отношении всей страны. Закон в этом смысле давал гораздо больше свобод и предоставлял право расчетливого решения. Но на практике квоты стали инструментом тотальным, и когда обнаружилась явная несостоятельность квот, заменить их иным инструментом никому не удалось.

В 2009 году МЗСР разработало альтернативный механизм регулирования трудовой миграции, основанный на том, что работодатель должен доказать целесообразность привлечения иностранной рабочей силы, в то время как в отношении наемного работника применяется временная ценз.

Но даже очевидное дублирование новым механизмом старого, не заставило отказаться от практики квотирования — квоты остались, как «нашлепка» над всей системой определения потребности в иностранном труде. Более того, при попытке обсудить данный законопроект на очередном заседании Правительственной комиссии

по миграционной политике, неожиданно выяснилось, что под эгидой администрации Президента начала работать комиссия по определению эффективности квотного механизма и до окончания ее работы никаких изменений в этой сфере не предполагается. Но вопрос в том, хватит ли административного мужества отказаться от самой идеи квотирования, даже имея ему достойную замену? Аргумент, что и ограничительную политику в области низкоквалифицированного иностранного труда менять не торопятся потому, что во время кризиса и нарастания безработицы среди местного населения на первое место в приоритетах миграционной политики выходит внутренняя трудовая миграция, — принять невозможно.

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 квот. Самые настойчивые дошли до разработки нужного документа. Так, по инициативе Калининграда, в мае 2009 г. в Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"». Суть предложений — 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 сентябрю законопроект дошел до первого чтения и был благополучно отклонен<sup>16</sup>. Что, в общем-то, неудивительно, учитывая курс на снижение иностранной рабочей силы.

Интересно отметить, что никаких законодательных ограничений и запретов для работодателей по найму иностранца-безвизовика, имеющего разрешение на работу, нет. 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? Однако, если нельзя, но очень хочется, то ... можно приказом ведомства изменить действие закона. Что и произошло, когда разрешение на работу запретили выдавать тем мигрантам, которые устраивались к работодателю, не участвовавшему в заявительной квотной кампании.

В кризис, как известно, кто-то разоряется, а кто-то начинает новое дело и пытается занять открывшиеся рыночные ниши. Власти региона это чувствуют остро в отличие от федеральных структур. Поэтому сегодня субъекты федерации (например, Краснодарский край, Тверская область) всерьез просят(!) федеральные власти разрешить им использовать выделенную квоту для трудоустройства там, где требуются рабочие руки, не меняя при этом ни количества мест, ни их квалификационный состав.

#### ВРЕЗКА

Из интервью начальника Управления внешней трудовой миграции Алексея Ломкина:

Что сейчас происходит. Центральный и Южный федеральные округа остаются наиболее привлекательными для въезда иностранных граждан, прибывающих в страну впервые, из-за их географического положения и развитой инфраструктуры. Это подтверждается показателями опроса иностранных граждан, следующих в Россию через международные пункты пропуска. В дальнейшем, не найдя работу в указанных округах, иностранные граждане либо переориентируются на трудонедостаточные регионы России, либо уезжают из страны.

<sup>16</sup> Официальный сайт Государственной Думы РФ [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru)

Что мы сделали для начала. Определив регионы, где есть недостаток рабочей силы, мы направили письма в миграционные органы стран СНГ, в частности, в Киргизию, Узбекистан, Таджикистан, чтобы трудовые мигранты поехали туда, где для них найдется работа. И уже сейчас видим, что примерно половина из перемещающихся внутри страны трудовых мигрантов едет на Дальний Восток. То есть они приезжают, например, в Центральный регион, встают на учет, видят, что работы здесь нет, и переезжают туда, где смогут трудоустроиться...

Мы ужесточили в соответствии с законом выдачу разрешений на работу. Раньше такие разрешения выдавались на срок до года. Сейчас мы выдаем разрешения на работу до 90 суток. Если же иностранец приносит с собой проект трудового договора, то выдаем разрешение на год...

— *Кто устанавливает связи со странами СНГ: регионы, диаспоры или работодатели?*

Есть несколько путей. Во-первых, руководители нашей службы встречаются с представителями стран СНГ и обсуждают эти проблемы. Во-вторых, диаспоры сейчас активно работают в этом направлении, создавая на территории страны центры информирования своих граждан о вакансиях по конкретным специальностям.

По количеству работающих наиболее активны выходцы из Узбекистана, Украины и Таджикистана.

В Россию приезжают процентов 60-70 тех иностранных граждан, которые уже здесь трудились. С ними легче. Это, как правило, люди со специальностями, они знают российские законы, адаптированы к нашей жизни.

*Источник: <http://www.fms.gov.ru>*

*Материал опубликован в журнале «Земляки» № 8, 2009 года.*

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 в ситуации быстрых изменений оказалась набором благих пожеланий и общих фраз, мало соотносимых с действительностью.

Впрочем, если дело касается проектов федерального масштаба, а слишком жесткие меры, принятые по регулированию трудовой миграции входят в противоречие с реальностью жизни, то правила игры на миграционном поле легко меняются. Так для обеспечения олимпийского строительства было принято специальное постановление Правительства Российской Федерации «Об ускоренной и упрощенной выдаче разрешений на работу иностранным гражданам, заключившим трудовые или гражданско-правовые договоры с автономной некоммерческой организацией "организационный комитет XXII олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи и прибывшим на территорию российской Федерации в период организации и проведения XXII олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи». И другое важное мероприятие — форум «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» — было подкреплено соответствующим

Постановлением Правительства РФ «Об утверждении положения об ускоренной и упрощенной выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу иностранным гражданам, привлекаемым к трудовой деятельности юридическими или физическими лицами, заключившими гражданско-правовые договоры на строительство объектов, необходимых для проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума "азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году».

В области институционального обеспечения в анализируемый период власть приняла два знаковых решения: изменила статус ФМС и воссоздала Правительственную комиссию по миграционной политике.

Важное изменение статуса ФМС произошло в марте 2007 года. После нескольких лет периодического реформирования, парализующего работу ведомства, принято решение существенно усилить его роль, наделяя полномочиями полноценного министерства. Указом Президента РФ «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики» разграничены полномочия МВД России и ФМС России в сфере миграции.

Многочисленные напрасные усилия по принятию Концепции миграционной политики, желание наконец-то на деле, реально сосредоточить всю миграционную политику в одних руках и вывести ее из силового блока (желание, озвученное и поддержанное неоднократно не только властью, но и НПО, и бизнесом) — вот некоторые предпосылки к принятию Указа. Отныне Министерство внутренних дел осуществляет сугубо выработку государственной политики в сфере миграции. Все функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию переданы ФМС России.

Служба получила право разрабатывать и представлять Президенту и в Правительство РФ проекты законов и иных нормативно-правовых актов, с последующим уведомлением МВД России, а так же самой принимать нормативные правовые акты. ФМС дано право координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере миграции. Существенно расширены полномочия руководителя ФМС России: теперь он имеет право образовывать территориальные органы ФМС России и иные входящие в систему ФМС России организации и подразделения, осуществлять их реорганизацию и ликвидацию, определять порядок образования и ликвидации временных структур в системе ФМС России; назначать на должность и освобождают от должности руководителей территориальных органов ФМС России, их заместителей, других сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников ФМС России, вносить в Минфин России предложения по финансированию Службы.

Что касается правительственной комиссии миграции: ее воссоздание лоббировалось ФМС и возглавил ее, соответственно, директор службы К.О. Ромодановский. В планах работы комиссии — все, что только можно помыслить в 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. Надо отметить, что ряд рабочих групп, образованных при комиссии активно привлекает к работе представителей науки, экспертов, правозащитников. Однако нельзя не отметить и то, что бюрократический статус этого важнейшего для миграционной политики межведомственного органа из года в год снижается: если первую комиссию (1998-2001 гг.) возглавлял заместитель

председателя правительства РФ, то вторую (2002-2004 гг.) — министр, а третью (2010-н.в.) — директор профильной службы.

### С 2010 г. по настоящее время. Этап 3: Дифференцированный подход

На рубеже 2009-10 гг. начался новый этап миграционной политики в сфере трудовой миграции. Предпосылками его явилось нарастающее противоречие между (а) реализацией антикризисного комплекса мер по защите рынка труда «от избыточной иностранной рабочей силы», в рамках которого и происходило сокращение квот на занятие трудовой деятельностью и ужесточение процедуры получения разрешения на работу, и (б) модернизацией экономики России, которая диктует потребность в иностранном труде, преимущественно высококвалифицированном.

Трудовая миграция до сих пор рассматривалась властью как текущий в страну неструктурированный поток. Регулирование осуществлялось не путем отбора лиц нужной рынку квалификации, а путем прямого запрета на труд для иностранцев в некоторых секторах экономики (торговля спиртными напитками, лекарствами, розничная торговля, «прочая деятельность в области спорта»<sup>17</sup>) и определением закрытого списка<sup>18</sup> тех категорий иностранных лиц, которым разрешение на работу оформлять не надо (дипломаты, участники Госпрограммы переселения, преподаватели вузов, журналисты и т.д.). Все не вошедшие в закрытый список должны были получать разрешение на занятие трудовой деятельностью на территории РФ. Правила были едины для таджикского строителя, американского топ-менеджера и тренера сборной России по футболу. Сложная процедура получения разрешения на работу в РФ применялась ко всем без разбора, включая инженерный состав, редких специалистов, инвесторов и даже руководителей лидерских компаний. По факту штучная бизнес-миграция по маршруту «Париж — Москва — Лондон — Токио — Москва» регулировалась ровно таким же институциональным и нормативным набором инструментов, что и массовая миграция «Душанбе, Ош, Самарканд — Екатеринбург, Омск, Москва». И это несмотря на многократно признанный факт острой нехватки

<sup>17</sup> Прочая деятельность в области спорта (код 92.62 по ОКВЭД) включает:

- организацию и проведение спортивных мероприятий на открытом воздухе или в закрытом помещении для профессионалов или любителей. Мероприятия проводятся организациями, имеющими или не имеющими свои спортивные объекты: футбольными, хоккейными, плавательными клубами, гольф-клубами, боксерскими, борцовскими, оздоровительными или культуристскими клубами, клубами любителей зимних видов спорта, шахматными и шашечными клубами, клубами любителей домино и карточных игр, легкоатлетическими и стрелковыми клубами и т.п.;
- деятельность по содействию и подготовке спортивных мероприятий;
- деятельность самостоятельных спортсменов и атлетов, судей, хронометражистов, инструкторов, преподавателей, тренеров и т.п.;
- деятельность спортивных школ и школ спортивных игр;
- деятельность конюшен скаковых и беговых лошадей, псарен и гаражей для спортивных гоночных автомобилей;
- деятельность школ верховой езды;
- деятельность гаваней (пристаней) для прогулочных судов;
- деятельность, связанную со спортивно-любительской охотой;
- деятельность, связанную со спортивно-любительским рыболовством;
- деятельность по предоставлению прочих услуг в области спорта;

<sup>18</sup> «Закрытый» — список, дополнения в который могут вноситься только через изменение самого федерального закона. «Закрытые» списки, в отличие от «открытых» не могут содержать пункты, такие как, например, «в иных случаях, предусмотренных федеральным законом», позволяющие расширять его другими правовыми актами.

высококвалифицированных кадров. 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.

#### ВРЕЗКА

Заместитель директора ФМС России Е.Ю. Егорова: «Примером [вышесказанного — авт.] может служить недостаток специалистов по инженерному проектированию турбин для атомных электростанций. В Российской Федерации таких специалистов всего трое, двое из которых находятся в пенсионном возрасте. <...> Прогнозируется увеличение потребности в уникальных для России специалистах в связи с планируемыми мероприятиями в рамках Саммита АТЭС в 2012 г. в Приморье и Олимпийских и Паралимпийских игр в Сочи в 2014 г.»

*Из доклада на расширенном заседании коллегии ФМС «Итоги деятельности ФМС России в 2009 г.»*

Вплоть до 2010 года основным действием, предпринимаемым с целью 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 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 два вида специалистов: защита информации (какое доверие иностранцам!) и автоматизация производственных процессов. Т.е. речь идет не о перечне профессий или специальностей, а фактически о перечне должностей. К сожалению, механизм формирования указанного списка недоступен экспертному сообществу и не обсуждается на межведомственном уровне.

Заметим, что власти такой подход называют *селективным*, подчеркивая, что высокообразованные и высокопрофессиональные трудовые мигранты суть благо для России. Автор доклада считает, что реализацию упрощенного допуска на рынок труда иностранцев, занимающих некоторые должности «селекцией» назвать ну никак нельзя. Это проявление *дифференцированного подхода* к трудовой миграции, который является этапом, безусловно, важным, но предваряющим селективный этап.

Налицо управленческий парадокс. Руководство страны, первые лица соответствующих министерств и ведомств согласны, что стране нужны высококвалифицированные мигранты. Особенно на фоне существующего малообразованного и низкоквалифицированного массового потока. Но желанные 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.

Попытки изменить ситуацию предпринимались неоднократно. И сейчас в Госдуме лежит на рассмотрении очередной законопроект<sup>19</sup>, который предусматривает возможность работать без оформления разрешения на работу (а, следовательно, вне

<sup>19</sup> «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: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru))

квоты) иностранным гражданам, «являющимся 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». Законопроект не дошел даже до первого чтения, однако положение, касающееся работников представительств иностранных юридических лиц вошло в закон, принятый 19 мая 2010 г.<sup>20</sup>, о котором речь пойдет ниже.

В 2009 году был подготовлен законопроект, предусматривающий вычленение из общего потока двух категорий трудящихся-мигрантов: работающих по найму у физических лиц и высококвалифицированных специалистов. 19 мая 2010 г. федеральный закон № 86-ФЗ был принят и вступил в силу 1 июля 2010 года.

Согласно закону, высококвалифицированные мигранты смогут, приехав в Россию по приглашению работодателя, оформить разрешение на работу вне квоты, причем сразу на три года. Затем можно продлевать разрешение неограниченное число раз. Если работа предполагается на территории нескольких субъектов федерации, то и разрешение выдается с правом работы в этих субъектах. Это серьезная преференция, поскольку всем остальным иностранцам работать можно только в том субъекте, где получено разрешение, и даже в том случае, если работа носит разъездной характер, возможность находиться на территории другого региона сильно ограничена.

Можно выделить еще несколько важных положений закона. Если договор расторгнут, то еще месяц можно искать себе нового работодателя — разрешение на работу, виза и вид на жительство все это время будут действительными. Из всех медицинских справок нужен только сертификат об отсутствии заболевания, вызванного ВИЧ-инфекцией (для получения визы на срок свыше 3 месяцев). 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.

При желании можно сразу же получить вид на жительство, со всеми вытекающими из этого правами, который будет действовать весь срок контракта. Более того, вид на жительство (на тот же ограниченный контрактом срок) получает и члены семьи специалиста.

Предусмотрен порядок, 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. Главное, зарплата специалиста должна быть не меньше, чем два миллиона рублей в год (примерно 64,5 тыс. USD в год по текущему курсу — представляется, что столь высокий финансовый барьер не позволит рассматриваемой части трудового потока стать более или менее значимым). Кроме того, помимо высокой зарплаты, работодатель обязан обеспечить работнику и его семье полный социальный пакет, включая медицинскую страховку<sup>21</sup>.

Для работодателя при этой, в общем-то, затратной ситуации 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.

---

<sup>20</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» №86-ФЗ от 19 мая 2010 г.

<sup>21</sup> Речь идет сразу для всех членов семье о ДМС, в случае получения ВНЖ об ОМС.

Еще одним аспектом трудовой миграции, который проявился давно и стал значим для власти в последние годы, стала занятость иностранных граждан у частных лиц. Отсутствие законодательных процедур, регулирующих этот сектор занятости, привело к тому, что, по оценкам ФМС, он достиг 40-50% всего трудового потока и практически весь является условно теневым. Эти люди, как правило, имеют регистрацию, 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, строителей и просто «работников на пару жарких дней» не разработано. Также эти трудовые мигранты, получая зарплату от физических лиц наличными и не имея индивидуального налогового номера, даже при желании не могут заплатить подоходный налог.

Еще два года назад (в 2008 году) предложения по внедрению механизма патентного регулирования сферы занятости у физических лиц были разработаны экспертной группой при сенаторе В.Слущкере. Суть предложений заключалась в том, что гражданин РФ, 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, но и сосредоточить внимание на реальных потребностях бизнеса, для которого (в отличие от домохозяйств) квотирование пока отменять не собираются.

Через два года идеи, вынесенные на обсуждение группой СФ в сотрудничестве со специалистами ФМС России, воплотились в закон. Стоимость патента определили в 1000 рублей в месяц (насколько точно была выбрана сумма — покажет ближайшее будущее<sup>22</sup>). Срок действия патента продлевается автоматически после пересылки по почте квитанции об очередной оплате через банк. То есть по факту установлен *уведомительный*, а не разрешительный порядок работы по патенту. В связи с чем данную новацию можно отнести к либеральному курсу, взятому некоторыми ответственными лицами еще в 2006 году (когда готовились ФЗ, вступившие в силу с 15 января 2007 г.), направленному в т.ч. против коррупции регулирующих структур.

Таким образом, в 2010 году в миграционной политике России *реализован принцип дифференциации трудового потока*. И сегодня можно говорить о пяти возможных путях выхода иностранца на рынок труда России:

(1) иностранцы, которым получать разрешение на труд не надо (легкий найм, отсутствие жестких временных сроков на трудоустройство, отсутствие социальных гарантий<sup>23</sup>);

(2) высококвалифицированные работники, получающие разрешение на работу вне квоты (максимальные преференции работнику и его семье, полные социальные гарантии);

(3) работники у частных лиц, покупающие патент без квот (легкий найм, жесткие временные сроки, отсутствие социальных гарантий);

<sup>22</sup> Осенью 2010 г. автору доклада доказывали в Таджикистане, что для таджикских гастарбайтеров данная сумма высока, поэтому она их не стимулирует выходить из тени.

<sup>23</sup> За исключением соотечественников, являющихся участниками Государственной программы. Для них социальная поддержка предусмотрена в полном объеме.

(4) работники, которые трудоустраиваются в пределах установленной квоты (сложный найм, жесткие временные сроки, отсутствие социальных гарантий);

(5) работники, трудоустраивающиеся по специальностям (на должности) по специальному списку вне квот (легкий найм, жесткие временные сроки, отсутствие социальных гарантий).

Для каждой из составляющих трудового потока определены свои правила найма и процедуры продления разрешения на работу и регистрацию (права иностранных граждан в зависимости от пути выхода на рынок труда см. в Таблице Права международных трудовых мигрантов по способу входа на российский рынок труда).

Закон вступает в силу с 1 июля 2010 г. К этому времени должны быть приняты все необходимые подзаконные акты, которые и покажут, что на самом деле изменится в миграционной политике. Некоторые нормы закона начнут действовать позже. В частности, введение обязательной государственной дактилоскопической регистрации для прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, при выдаче разрешения на работу, вступит в силу только с 1 января 2013 г.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Подпункт "г" пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ.

## Трудовая миграция — движение по внешнему временному каналу

	<b>Иностранцы граждане, имеющие право работать без получения разрешения на работу<sup>1</sup></b>	<b>Работники, получающие разрешение на работу в пределах установленной квоты</b>	<b>Работники, получающие разрешение на работу вне квоты по специальному списку специальностей, должностей<sup>2</sup></b>	<b>Высококвалифицированные работники, получающие разрешение на работу вне квоты</b>	<b>Работники у частных лиц, покупающие патент (только для безвизовых стран)</b>
<b>Общая характеристика вариантов выхода на рынок труда</b>	— легкий найм <sup>3</sup> , — отсутствие временных сроков для трудоустройства, — отсутствие социальных гарантий <sup>4</sup>	— сложный найм <sup>3</sup> , — жесткие временные сроки для трудоустройства, — отсутствие социальных гарантий <sup>4</sup>	— легкий найм <sup>3</sup> , — жесткие временные сроки для трудоустройства, — отсутствие социальных гарантий <sup>4</sup>	— легкий найм <sup>3</sup> , — увеличенный временной срок для трудоустройства, — максимальные преференции работнику и его семье, полные социальные гарантии <sup>4</sup>	— легкий найм <sup>3</sup> , — жесткие временные сроки для трудоустройства, — отсутствие социальных гарантий <sup>4</sup>
<b>Рекрутинг</b>	Нет	Через: — бизнес-структуры, — диаспоры, — «сарафанное радио». Госструктуры обсуждают возможность оргнабора	Через бизнес-структуры	Через: — бизнес-структуры, — создание государственных открытых баз данных вакансий	Через «сарафанное радио»
<b>Инклюзия</b>	При соответствии установленным требованиям	При наличии квоты	При соответствии установленным требованиям	При соответствии установленным требованиям	При покупке патента
<b>Трансферт</b>	Самостоятельно Участникам Госпрограммы оплачивается государством	Самостоятельно Для визовых стран — обязательно наличие приглашения от работодателя	Самостоятельно Для визовых стран — обязательно наличие приглашения от работодателя	Самостоятельно Для визовых стран — обязательно наличие приглашения от работодателя	Самостоятельно

<b>Пребывание</b>	Трудовая деятельность кратковременная (кроме участников Госпрограммы) Обустройство самостоятельно или при помощи работодателя Участникам Госпрограммы оказывается государственная поддержка	На срок действия разрешения на работу Обустройство самостоятельно или при помощи работодателя	На срок действия разрешения на работу Обустройство самостоятельно или при помощи работодателя	На срок действия разрешения на работу Обустройство при помощи работодателя	На срок действия патента Обустройство самостоятельно или при помощи работодателя
<b>Седиментация</b>	Редко	Часто	Практически невозможна	Практически невозможна	Часто
<b>Аллокация</b>	Возможна для некоторых категорий лиц Востребована для участников Госпрограммы и студентов	Затруднена Не востребована	Затруднена Не востребована	Максимально облегчена Востребована	Затруднена, Не востребована
<b>Выезд</b>	Обязателен за некоторыми исключениями, например, для участников Госпрограммы, студентов	Обязателен	Обязателен	Не обязателен в течение трех лет	Обязателен

Примечания: 1 — согласно п.4 ст.13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

2 — ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации

3 — имеются в виду бюрократические процедуры

4 — социальные гарантии: медицинское обслуживание, пособия по временной нетрудоспособности, и т.д. Могут предоставляться только на усмотрение работодателя в соответствии с заключенным трудовым договором.

Источник: законодательство Российской Федерации, экспертный анализ авторов. Таблица составлена О. Выхованец.