



Миграционный барометр
в Российской Федерации

www.baromig.ru

СЕРИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ДОКЛАДОВ

**Ж.А. Зайончковская
Е.В. Тюрюканова
Ю.Ф. Флоринская**

**ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ
В РОССИЮ:
как двигаться дальше**

Споры о том, нужны ли России мигранты, остались в недалеком прошлом. Признание необходимости миграции явилось одним из итогов прошедшего десятилетия экономического роста, сопровождавшегося увеличением потребности рынка труда в работниках. Одновременно формировалось понимание того, что на сегодняшнем этапе развития экономический рост в России невозможен без увеличения численности трудовых ресурсов и, соответственно, без миграции. Тезис о необходимости миграции, несмотря на кризис 2008–2009 гг., стал частью официальной риторики на эту тему. В посткризисное время ожидание нового периода роста и ухудшение демографической ситуации в стране еще больше укрепили позиции сторонников увеличения миграции.

Очевидно, что сегодняшних масштабов миграционного притока, по крайней мере официального, будет недостаточно для покрытия убыли как всего населения, так и его трудоспособной части. Естественная убыль населения в 2009 году составила 248,9 тыс. человек, а миграционный прирост 259,4 тыс. человек, таким образом, полностью заместив естественные потери. Однако убыль населения очень скоро восстановится: средний вариант прогноза Росстата дает сокращение населения до 139,4 миллионов к 2030 году (табл. 1). При этом заложенный в этот вариант прогноза миграционный прирост еще надо реализовать: в среднем за 2011–2030 он составляет 348,3 тыс. человек в год, при этом к 2030 году миграционный прирост должен согласно прогнозу составлять почти 400 тыс. человек в год.

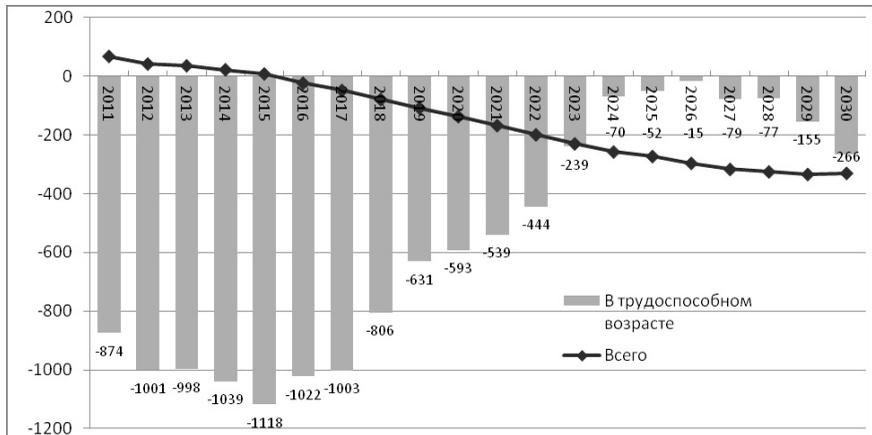
Если рассчитывать на перспективу до 2020 года, то естественная убыль населения за 2011–2020 годы, согласно среднему варианту прогноза Росстата, составит 3,4 миллиона человек. Таким образом, чтобы компенсировать естественные потери на этом отрезке времени, масштабы приема постоянных мигрантов должны в течение ближайшего десятилетия достигать в среднем 340 тыс. человек в год, что на 80 тыс. больше нынешних.

**Компоненты прогноза численности населения до 2030 года,
тыс. человек**

	Общий прирост/ убыль населения	Естественная убыль населения	Миграционный прирост
2011	66,9	-205,0	271,9
2016	7,7	-309,0	316,7
2020	-137,3	-489,0	351,7
2025	-272,8	-652,6	379,8
2030	-330,0	-724,6	394,6

Источник: Росстат

Если убыль всего населения до 2020 года, в принципе, возможно компенсировать за счет иммиграции, то население в трудоспособном возрасте будет сокращаться настолько быстро, что для его стабилизации потребуются очень сложный и многообразный комплекс мер. Согласно тому же прогнозу, численность населения в трудоспособном возрасте уменьшится за ближайшее десятилетие более чем на 9 миллионов.



Источник: рассчитано по среднему варианту прогноза численности населения Росстата

**Рис. 1. Прирост/убыль численности населения России до 2030 года,
тыс. человек**

Масштабы трудовой миграции в Россию в течение докризисного десятилетия стабильно возрастали. 2009 год стал первым годом, когда объемы миграции несколько сократились. Однако по официальным данным сокращение было небольшим и составило всего 8% от уровня 2008 года (рис. 2). Если рассчитывать только на миграционный ресурс покрытия убыли трудового потенциала, численность принимаемых временных трудовых мигрантов должна ежегодно нарастать более чем на 900 тыс. человек в год¹. То есть к концу периода масштабы трудовой миграции должны увеличиться более чем в 5 раз по сравнению с сегодняшним ее уровнем примерно в 2 миллиона.



Источник: ФМС России

Рис. 2. Численность иностранных работников в России, получивших временное разрешение на работу, тыс. человек

Конечно, такие темпы увеличения трудовой миграции вряд ли возможны. Однако надо быть готовыми к тому, что даже если будут использованы и иные ресурсы восполнения трудового потенциала (увеличение пенсионного возраста, повышение производительности труда, активизация внутренней мобильности работников), без увеличения трудовой миграции вряд ли удастся обойтись, тем более что она является наиболее дешевым и быстрым решением.

¹ Если предположить, что разрешение на работу выдается на 1 год и все мигранты по истечении этого срока выезжают из страны.

В принципе, рост трудовой миграции (во всяком случае, ее официальной составляющей) вполне возможен и не будет чем-то чрезвычайным на фоне других принимающих стран. Согласно официальным данным доля иностранных работников составляла в 2009 году 3,1% от общей численности занятых в России, что в несколько раз ниже соответствующего показателя во многих принимающих странах Европы (табл.2).

Таблица 2. Доля иностранных работников в общей численности занятых (%)

2007 - 2,4% в России 2008 - 3,3% 2009 - 3,1%

и других принимающих странах (2008)

Япония	0,3		Великобритания	7,2
Финляндия	2,4		Норвегия	8,6
Нидерланды	3,6		Испания	9,0
Дания	4,4		Германия	9,4
Чехия	4,6		Бельгия	9,5
Франция	5,4		Австрия	13,1
Италия	6,6		Швейцария	21,3

Источник: OECD, ФМС России

Объективная экономическая необходимость увеличения миграции является серьезным вызовом для политики ближайшего будущего. Но если задача сколько-нибудь значительного увеличения легальной миграции не будет решена в ближайшие годы, то при возрастающей потребности в труде это повлечет за собой перегрев рынка труда, рост нерегулируемой миграции и теневой занятости мигрантов, что крайне негативно отразится на экономике и социальной сфере, а также спровоцирует новый виток антимигрантских настроений. Такой сценарий весьма вероятен, поскольку в настоящее время нет достаточной политической воли,

и появление ее пока не предвидится, поскольку политики ориентируются на позицию избирателя, а большинство населения не поддерживает промиграционную политику².

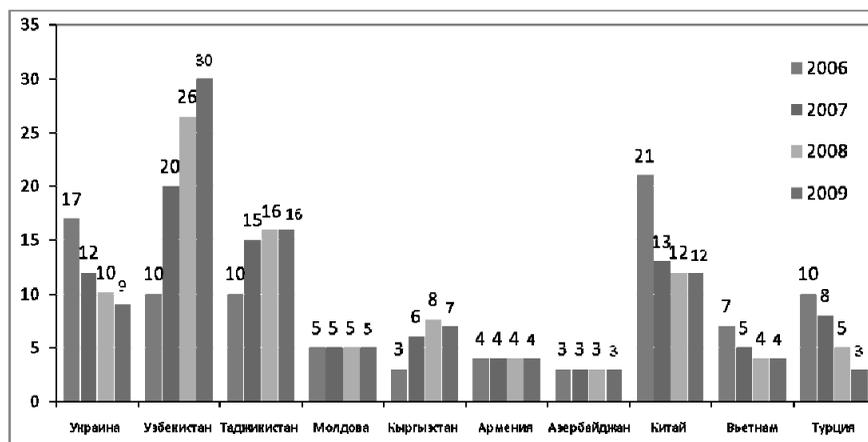
Если правительство все же возьмет курс на рост миграции и обеспечит достаточное расширение официальных каналов постоянной и временной миграции, это, естественно, не будет простым решением и вызовет обострение ряда проблем, достаточно явно проявившихся в последние годы. Конфликтотенный потенциал миграции в первую очередь связан с трудностями интеграции мигрантов и ксенофобией принимающего общества, что особенно актуально в условиях увеличения культурной дистанции между мигрантами и российским населением. Именно на этом культурном основании зиждется так называемая «новая» ксенофобия по отношению к выходцам из стран Центральной Азии, в отличие, например, от «старой» советской ксенофобии в отношении «лиц кавказской национальности» и евреев, замешанной на власти и деньгах. Впрочем, в том случае, если правительство не примет мер, направленных на рост официальной миграции, указанные проблемы будут еще острее, так как в этом случае мигранты пойдут в обход официальных каналов, усилятся их маргинализация и социальная исключенность. Что, в свою очередь, приведет к росту мигрантофобии.

Миграция становится все более культурно далекой

Россия сегодня сталкивается с качественно иной миграцией по сравнению с началом текущего десятилетия. В структуре трудовой миграции в Россию по странам исхода растет доля стран Центральной Азии: если в середине 2000-х совокупная доля трех стран Центральной Азии

² По данным мониторинга Левада Центра в ноябре 2009 г. 51% россиян выступали за политику, ограничивающую приток мигрантов в Россию. Источник: Левада Центр, <http://www.polit.ru/research/2009/12/07/immigration.html>.

(Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана) составляла около 1/3, то к 2010 году она превысила половину всего трудового потока (рис. 3).



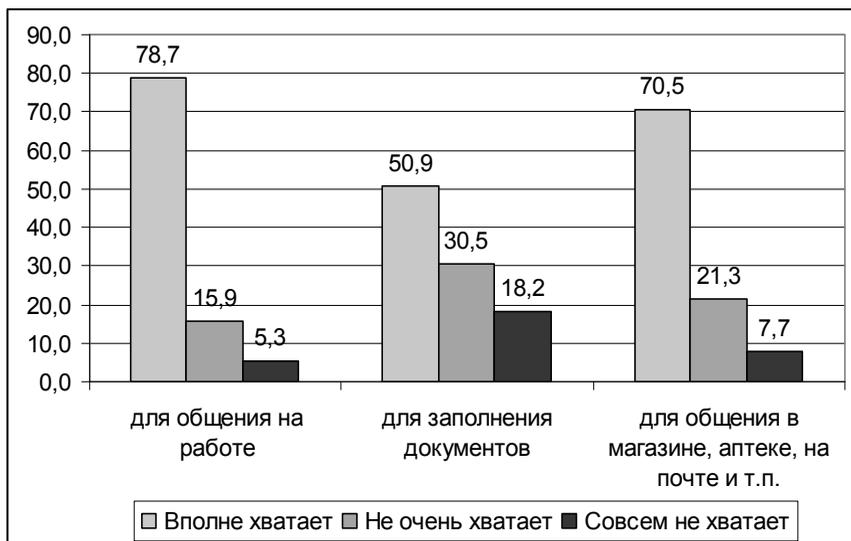
Источник: ФМС России

Рис. 3. Доля основных стран исхода мигрантов в структуре трудовой миграции в Россию, 2006–2009, %

Мигранты из стран СНГ все хуже знают русский язык. По данным выборочных опросов³, примерно 15–20% трудовых мигрантов, работающих в России, практически не знают русский и общаются исключительно на своем языке, что, естественно, затрудняет интеграцию. Только 50% трудовых мигрантов в состоянии самостоятельно заполнить на русском языке официальные документы, остальным требуется помощь из-за плохого знания языка. Примерно 30% жалуются на нехватку знания языка для

³ В работе используются данные выборочных опросов трудовых мигрантов из стран СНГ, работающих в России, проведенных Центром миграционных исследований в июле 2008 и июне 2009 гг. в шести регионах России (Москва и Московская область, Санкт Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край, Воронежская и Астраханская области, Татарстан). Объем выборки: 1575 респондентов. Выборка целевая с квотными заданиями по странам происхождения и сферам занятости мигрантов.

общения в быту (в магазине, в банке, в аптеке и т.п.) и 20% – на трудности в общении на работе (рис. 4).



Источник: выборочный опрос мигрантов, ЦМИ (2008–2009)

Рис. 4. Ответы мигрантов на вопрос: «Хватает ли Вам знания русского языка ...?», %

Вместе с ростом миграции из Центральной Азии среди мигрантов растет доля мусульман, примерно 1/3 которых регулярно или иногда посещает в России мечеть (в то время как на родине это делают 2/3 респондентов). Принадлежность к исламу, безусловно, оказывает влияние на многие стороны жизни мигрантов в России.

Образ «гастарбайтера» меняется

В результате распространения информации, развития неформальных социальных сетей у тех контингентов населения, которые ранее не могли себе позволить включиться в миграцию, появляется такая возможность. Большинство мигрантов сегодня приезжают из небольших городов и

сел, что создает дополнительные трудности для их интеграции в российских мегаполисах. Снижается уровень образования и профессиональной подготовки мигрантов. По данным выборочных опросов трудовых мигрантов из стран СНГ, 50% мигрантов не имеют профессионального образования. Происходит сдвиг к бедной части социального спектра.

Под влиянием этих объективных изменений меняется понимание миграции и ее роли в обществе. Стереотипный образ мигранта, как здорового молодого мужчины, не нуждающегося в услугах социальной сферы, уходит в прошлое. Сегодня трудовыми мигрантами могут стать многодетная или одинокая мама, беременная женщина, семья с маленьким ребенком и т.п. Уже сегодня медики все чаще сталкиваются с беременными или роженицами из числа мигрантов, часто не имеющими никаких медицинских документов. Если до недавнего времени мигранты не предъявляли серьезных вызовов социальной системе принимающего государства и были практически невидимы для нее, то теперь ситуация меняется. Очевидно, что рано или поздно социальная система страны должна отреагировать на изменения в обществе, связанные с миграцией.

Характерная черта сегодняшней миграции – широкое развитие неформальных социальных сетей. В результате этого в миграцию включаются такие группы населения стран выхода, которые ранее не могли себе этого позволить. Почти все свои социальные транзакции, от устройства на работу и поиска жилья до организации лечения, мигранты в основном осуществляют с помощью таких сетей. Развитие таких сетей существенно изменило характер миграции и ее роль в обществе. Благодаря таким сетям, например, плохое знание языка сегодня не является барьером для миграции: используя сетевой ресурс, мигранты, не знающие русский язык, могут не испытывать больших трудностей, живя в России.

Использование ресурса таких сетей позволяет мигрантам компенсировать недостаток официальной социальной и иной инфраструктуры либо ограниченность доступа к ней. Часто такие сети действуют достаточно эффективно для их участников, однако риски при обращении к ним довольно высоки. Например, поиск

работы через такие сети, как правило, приводит мигранта на неформальный рынок труда. Ограниченный доступ мигрантов к официальным сервисам, например к банковским кредитам, порождает теневой рынок этих услуг, зачастую приводящий к криминальным долговым схемам типа средневековой долговой кабалы.

Неформальные мигрантские сети, облегчая миграцию, позволяют включиться в нее культурно более далеким и менее адаптивным мигрантам. Кроме того, они снижают возможности управления миграцией. Даже в случае появления новых запретов в официальной политике миграция через сети будет продолжаться. Это серьезный вызов миграционной политике, которая должна учитывать эти объективные изменения.

На первый план выходит политика интеграции мигрантов

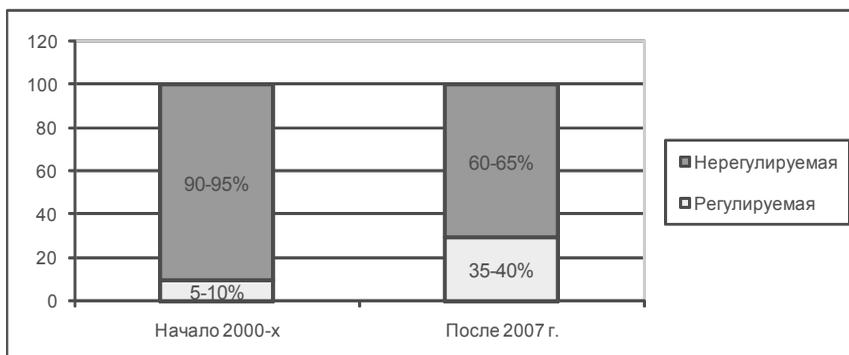
Указанные сдвиги в структуре миграции требуют изменения приоритетов миграционной политики.

На первый план выходит политика интеграции мигрантов, которая в России только начинает формироваться. Справедливо подчеркивается, что интеграция – это процесс двусторонний.⁴ Изменяются не только мигранты, адаптируя свою культуру и свое поведение к нормам принимающего общества, но и само это общество, которое уже никогда не будет прежним. Это в определенном смысле, если не потеря культуры, то существенная модификация ее. Готов ли индустриально развитый мир к таким метаморфозам? Вряд ли удастся получить много положительных ответов на этот глобальный вопрос. Мир пока не нашел приемлемого решения этой проблемы. Возможно, что его не существует⁵. Однако поиски приемлемой модели интеграции в мире идут; и Россия должна в ближайшее время к ним присоединиться.

⁴ Миграция без милиции. Константин Ромодановский: Проблема не в том, что их много, а в том, что нас мало. «Российская газета» – Федеральный выпуск № 5298 (219) от 29 сентября 2010 г.

⁵ Гуриев С. Мифы экономики: Заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики. / 3-е изд. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010, с. 250.

Не следует думать, что жесткие меры по ограничению инокультурной миграции могут решить проблему. Уже давно доказано, что жесткие ограничения и запреты не являются приемлемым решением. Особенно верно это для России, где в условиях безвизового въезда все запреты приводили лишь к росту числа нелегальных или теневых мигрантов, наименее адаптивных и наименее стремящихся к интеграции. Наоборот, эффект снятия запретов, как показал опыт российской миграционной реформы 2007 года, очень значителен (рис. 5).



Источник: экспертная оценка Центра миграционных исследований

Рис. 5. Экспертная оценка соотношения регулируемой и нерегулируемой частей трудовой миграции до и после реформы 2007 года, %

По оценке, в результате миграционной реформы 2007 года доля регулируемой составляющей миграции выросла в 3–4 раза и выше. И хотя в период кризиса управленцы благополучно вернули многие дореформенные ограничения, все же реформа показала эффективность более либерального подхода к миграционной политике по сравнению с политикой запретов и ограничений.

Российские работодатели уже не могут обойтись без привлечения мигрантов

По состоянию на 2009 год иностранную рабочую силу привлекали 22,7% строительных организаций, 16,3% предприятий промышленности и 12,7% предприятий торговли⁶.

Причины, по которым российские работодатели вынуждены прибегать к найму мигрантов, делятся на три основные группы (рис. 6).



опрос АНО «Опора-Дружба»; данные по 450 организациям

Рис. 6. Почему Ваша организация привлекает иностранную рабочую силу?

(% от числа организаций, нанимавших иностранную рабочую силу)

⁶ Данные опроса, проведенного в апреле-мае 2010 года компанией ВЦИОМ по заказу АНО «ОПОРА-ДРУЖБА». Всероссийский опрос предприятий и организаций проводился по выборке, репрезентирующей генеральную совокупность по размеру организаций и видам деятельности. Объем выборки – 1500 предприятий в 47 регионах России. Ошибка выборки не превышает 2,5%.

Первая – основная группа причин, доля которой выше 80%, непосредственно связана с нехваткой российских кадров, как квалифицированных, так и неквалифицированных, а также отсутствием гибких стратегий занятости, в которых нуждаются работодатели на современном российском рынке труда: мигрантов гораздо проще нанять на временную или сезонную работу, чем российских работников. При этом, судя по ответам работодателей, спрос на неквалифицированный труд («российские работники не идут на тяжелую, грязную работу») выше, чем на квалифицированный.

Если в целом три четверти российских работодателей пока еще признают гипотетическую возможность обойтись без привлечения мигрантов (таблица 3), то есть отрасли, где эта возможность значительно ниже: в строительстве, например, только около 60% работодателей готовы найти местных работников на все вакансии; в промышленности – 68%.

Таблица 3

Можно ли найти местных работников (жителей Вашего региона) на те вакансии, которые есть сейчас в Вашей организации?, %

Можно найти местных работников на все вакансии	75,2
Можно найти местных работников на часть вакансий	12,2
Невозможно/очень трудно найти местных работников	9,8
Затрудняюсь ответить	2,9

опрос АНО «Опора-Дружба»

Вторая группа причин – это качество работы мигрантов, их способность работать дольше и при этом не пить, в отличие от российских граждан, что заставляет работодателей отдавать предпочтение найму иностранной рабочей силы.

И, наконец, третья группа причин, – чисто финансовая – желание сэкономить на зарплате, на сверхурочных, на социальных и пенсионных выплатах, оплате больничных и отпусков. Эту группу причин часто принято выдвигать на первый план и считать основной, хотя результаты опросов и фокус-групп с работо-

дателями⁷ этого не подтверждают. Кроме того, иногда уменьшение финансовых издержек с помощью частичного найма иностранной рабочей силы – единственная возможность сохранить свой бизнес и, соответственно, рабочие места, на которых заняты российские работники (ведь чисто мигрантских организаций практически не бывает – как правило, более высокооплачиваемые позиции в фирмах отданы российским гражданам).

Естественно, в кризис возможность уменьшить издержки, наняв мигрантов, стала чаще использоваться работодателями, но даже тогда эта причина не стала единственной:

«У нас складские сотрудники получали до кризиса по 20 тысяч. Когда кризис ударил, в ноябре-декабре мы не смогли платить, и часть отправили в отпуск... А таджики-узбеки, которых мы позвали, согласились и по 15 тыс.».

«Я считаю, что иностранные рабочие более качественно выполняют работу. У нас работали рабочие из России, из Москвы, это было совсем не такое качество».

«Не то чтобы не совсем качественная работа, но это могли быть невыходы на работу, частые больничные, опоздания на работу (о труде россиян)».

У нас вот они работают не 8 часов, а 14. А платим мы за скорость и качество. Есть определенные временные рамки, за которые они должны объект поставить. И работают без суббот, воскресений и отпусков».

(из высказываний на фокус-группах)

⁷ В 2009 году Центр миграционных исследований две фокус-группы с работодателями – в Москве и Сочи. В каждой фокус-группе участвовало от 8 до 10 представителей организаций, использующих труд мигрантов из государств-участников СНГ. Это были в основном руководители компаний (в случае малого бизнеса) либо менеджеры по персоналу (в случае средних и крупных компаний). Компании, участвовавшие в фокус-группах, представляли практически все основные виды деятельности, в которых используется труд мигрантов: строительство, ЖКХ (в Москве), сфера услуг, торговля, промышленность, транспорт.

Российские работодатели, использующие труд мигрантов, накопили уже определенный опыт поиска и найма нужных сотрудников. Большинство привлекает много лет одних и тех же мигрантов, что облегчает процесс поиска рабочей силы. Если требуются дополнительные работники (или на разовые работы), то используют родственные связи мигрантов или обращаются к так называемым «бригадирам» или посредникам.

«Я хочу сказать, чем удобно в плане поиска людей. У них всякие братья, сестры, дяди. Он приходит на работу устраиваться, его возьмешь, а он говорит: «А у меня еще брат есть, можно я его приведу?» То есть с этим проблем нет».

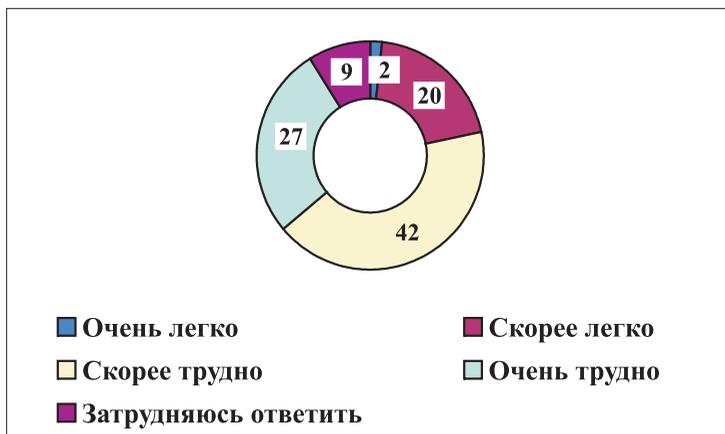
«Когда для стройки нужны бригады, ...обращаешься к определенным людям и спрашиваешь про знакомых, и они уже по телефону своих быстро присылают, как правило, за неделю».

Неформальные каналы поиска преобладают уже много лет, т.к. госслужбы занятости и кадровые агентства пока не смогли «убедить» работодателей в том, что они могут реально конкурировать с «черными» биржами или родственными связями.

Большинство работодателей совмещает формальный и неформальный найм работников. Первый – чаще для постоянных работников; второй – для мигрантов, привлекаемых на разовые и неквалифицированные работы. Нанимать большинство постоянных работников без всякого оформления слишком рискованно, т.к. часты проверки; кроме того, полностью черные схемы оплаты представляют сейчас опасность для самих работодателей (в том числе, из-за отсутствия хоть как-то оформленной ответственности со стороны работника).

Основным препятствием на пути законного найма мигрантов (при желании работодателя это сделать!) становятся постоянно растущие сложности и отсутствие четкости в самой процедуре найма. Две трети работодателей заявили о наличии трудностей на пути официального привлечения иностранной рабочей силы (рис. 7). Среди главных претензий работодателей – невозмож-

ность преодолеть барьер, создаваемый введением заниженных квот на привлечение иностранной рабочей силы.



Источник: опрос работодателей АНО «Опора-Дружба»; данные по 450 организациям

Рис. 7. Как Вы считаете, легко ли работодателю пройти все установленные процедуры легального привлечения иностранной рабочей силы?

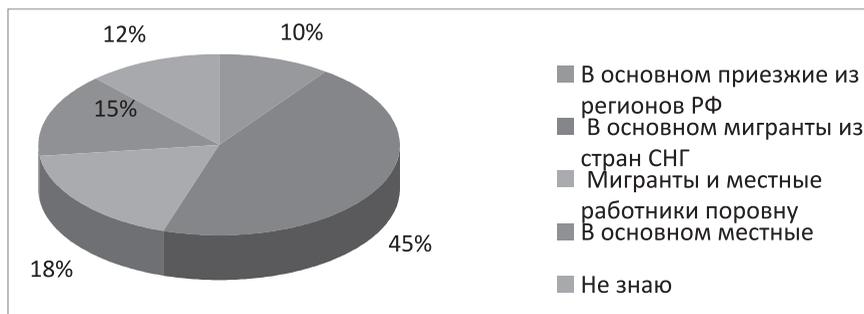
(% от числа организаций, нанимавших иностранную рабочую силу)

Пока процедура найма мигрантов не станет для работодателей абсолютно прозрачной и легко проходимой, трудно ожидать реального уменьшения масштабов нелегального найма иностранных работников.

Нелегальная миграция и теневая занятость – структурные вызовы

Хотя нелегальная миграция снизилась в результате реформы 2007 года, она все еще остается недопустимо большой, превышая регулируемую составляющую в 2,5-3 раза. Основными факторами роста нелегальной миграции являются запреты миграционного законодательства и теневая экономика, которая притягивает неквалифицированных иностранных работников, создавая мигрантские анклав

лачиваемого, так называемого 3D труда (Dirty, Dangerous, De-meaning).



Источник: выборочный опрос мигрантов (ЦМИ, 2008–2009)

**Рис. 8. Ответы респондентов на вопрос:
«Кто работает рядом с Вами?», %**

Процесс формирования таких ниш только начался и еще не так заметен на национальном уровне. Но в крупных городах, особенно в Москве, приграничных регионах и на некоторых других территориях эти ниши уже приобрели заметные очертания. Как правило, они представлены не на уровне отрасли (кроме, строительной), а на уровне отдельных занятий и видов работ, например в Москве это уборка улиц и помещений, дорожные работы, водители общественного транспорта, агенты по продажам (недвижимости и пр.), продажа и обработка овощей и т.д. Со временем эти ниши будут углубляться и расширяться.

Примерно 2/3 трудовых мигрантов работают в теневых условиях. По данным выборочных опросов трудовых мигрантов, проведенных Центром миграционных исследований, немногим более 50% мигрантов имели разрешение на работу, то есть работали легально, и только чуть более 1/3 – получали «белую» зарплату (по ведомости с личной подписью или на карточку).

Теневая экономика это не миграционный, а общий или системный вызов дальнейшему развитию России. В теневом пространстве не работают те нормы и законы, которые должны работать в нормальной экономике. В приложении к миграции это, например, давно доказанные российскими и зарубежными уче-

ными тезисы, что миграция практически не оказывает понижающего влияния на уровень зарплат и занятость среди местных работников; что мигранты скорее создают, чем отбирают рабочие места у местных работников; что невысокая зарплата мигрантов создает благоприятные условия для развития бизнеса и сдерживает рост цен на товары и услуги⁸. В теневом секторе все это может быть и не так. Соответственно ответом на этот вызов должны быть меры общеэкономической, а не миграционной политики.

Неформальные отношения трудового мигранта и работодателя сегодня выгодны обеим сторонам не только из-за экономии на налогах. Жесткая «привязка» работника-мигранта к работодателю, отмененная в 2007 году для выходцев из стран СНГ, но введенная вновь с 2009-го как антикризисная мера, практически выводит мигрантский труд из сферы конкурентной борьбы. Работодатель в этом случае не может свободно выбирать работников на рынке, поскольку он ограничен заявленной квотой, и с каждым новым работником он вынужден проходить процедуру легализации. Иностраный работник также не может поменять работодателя без получения нового разрешения на работу. Создается ситуация, когда неформальные отношения, основанные на конкурентном выборе работника и работодателя, становятся гораздо более эффективными, чем официальные, запрещающие конкуренцию как мигрантов с местными работниками, так и мигрантов между собой.

Если неформальные отношения более эффективны, при том что формальные почти также плохо защищены, как и неформальные, институциональных стимулов к легализации для мигрантов и работодателей почти нет. Практически отсутствуют и экономические стимулы. По данным опросов, зарплата мигрантов, работающих нелегально (не имеющих разрешения на работу), всего на 5% ниже, чем тех, кто работает легально, что к тому

⁸ Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. ПРООН. Издательство «Весь мир», 2009, с. 84–85; Dustmann С, Frattini T, Preston I., The Effect of Immigration Along the Distribution of Wages. Discussion Paper No. 0803. London: Centre for Research and Analysis of Migration. 2008.

же почти полностью нивелируется различиями в отраслевой и квалификационной структуре. Условия труда также почти одинаковые. Конечно, теневые отношения повышают риски для обеих сторон, однако легализация и выход из тени при нынешнем положении вещей не гарантируют соблюдение прав ни мигранту, ни работодателю.

Серьезный вызов, который опять же носит системный характер, это – коррупция, пронизавшая все отношения в сфере миграции, начиная с заявок работодателей на квоту и заканчивая проверками документов на улице. Криминальный рынок фальшивых документов позволяет мигранту в любой момент купить новую миграционную карту или «регистрацию». Надо сказать, что само по себе наличие этих документов мало что дает мигранту, кроме «оправдательной бумажки» на случай милицейской проверки.

Проблемы в области управления трудовой миграцией и пути их устранения

На основе данных, собранных в ходе исследований, был разработан пакет рекомендаций по улучшению миграционного законодательства и политики России в области привлечения иностранной рабочей силы.

Стратегия управления трудовой миграцией

Действующая начиная с 15 января 2007 года система учета и официального оформления трудовых мигрантов в России является серьезным шагом вперед по сравнению с правилами, существовавшими до ее введения. Она ознаменовала поворот миграционной политики от запретов и ограничений в сторону расширения легитимного пространства миграции. Итоги первых двух лет применения нового законодательства позволяют говорить о том, что выбранный в 2007 году курс на либерализацию миграционного режима является единственно верным для России в настоящих условиях. Основным доказательством эффективности либерального направления миграционной политики явился рост регули-

руемой составляющей миграции почти вдвое. Соответственно сократилась доля незаконной миграции. Значительная часть трудовых мигрантов получила возможность войти в правовое поле.

Новые законы были направлены на создание благоприятных условий для легализации мигрантов и ликвидацию административных барьеров, мешающих легализации и стимулирующих нелегальную миграцию. Они улучшили ситуацию в целом, но потенциал нового законодательства по ряду причин не был использован полностью. К таким причинам относятся консерватизм управляющего сообщества, разрастание антимигрантских настроений в обществе, трудность управления миграцией в либеральном режиме, стремление сохранить выгодную для многих структур нелегальную миграцию и др. Новые ограничения не заставили себя долго ждать. Хотя принято считать, что причиной нового ужесточения был кризис, отход от либеральной линии произошел еще до того, как российская экономика почувствовала кризис, и был обусловлен внутренними противоречиями и неумением использовать новое законодательство. Итоги кризиса показали, что введение дополнительных ограничений и запретов, по какой бы причине они ни вводились, практически сводит на нет предпринятые усилия по снижению нелегальной миграции и приводит к ее росту. В результате нерегулируемая часть трудовой миграции из безвизовых стран все еще остается значительной, хотя и ниже, чем в до 2007 году. Поэтому задача расширения легитимного пространства миграции сохраняется и на дальнейшую перспективу.

Чтобы потенциал новой концепции управления миграцией был использован, необходимо продолжение курса на либерализацию, противодействие введению неоправданных усложнений в действующие процедуры, отказ от так называемых «антикризисных» мер и возврат к законодательству 2007 года.

Управление, основанное на знаниях, должно ориентироваться на объективные тенденции развития миграции. Иммиграция вообще, и временная трудовая в частности, рассматривается как одна из долгосрочных стратегий восполнения населения и трудовых ресурсов, что очень актуально для России в ближайшие десятилетия.

Недостаток стратегического компонента в сегодняшней схеме управления миграцией в скором будущем может обернуться серьезными проблемами. Такой стратегический компонент, включающий разработку и регулярную коррекцию долго- и среднесрочной стратегий управления миграцией, должен быть внедрен в практику управления, получить свое методическое и институциональное обеспечение. Например, аналитическое подразделение в структуре ФМС либо независимая группа экспертов на основе специально разработанных методик с использованием различных источников, включая демографические прогнозы и стратегические документы развития страны и ее регионов, предлагают соответствующий документ, который затем проходит все стадии согласования, в том числе и с представителями гражданского общества, и принимается в качестве стратегической программы (или стратегии) управления миграцией.

Стратегия управления миграцией должна также принимать во внимание объективные сдвиги в структуре трудовой миграции, которые происходят в настоящее время и будут происходить в перспективе. С середины 2000-х годов началась тенденция роста инокультурной миграции, в первую очередь из стран Центральной Азии. Миграционная политика должна учитывать происходящие изменения и выстраивать системы адаптации и интеграции мигрантов. Такие системы должны включать:

- правовые сервисы (справочные, образовательные и консультационные),
- программы культурной интеграции, в том числе рассчитанные на детей мигрантов,
- обучение языку⁹,

⁹ Плохое знание мигрантами русского языка побудило некоторых экспертов предложить введение так называемого языкового ценза, в том числе для временных трудовых мигрантов. Мы считаем, что, учитывая масштабы и характер трудовой миграции, эта мера невозможна и даже вредна. Согласно исследованиям, плохое знание русского языка является реальной проблемой и для мигранта, и для работодателя, решить эту проблему возможно на основе частно-государственного партнерства, создав доступные сервисы по обучению мигрантов русскому языку.

- развитие кредитных и страховых услуг для обеспечения мигрантов жильем и медицинским обслуживанием.

Для своевременного учета изменений в структуре миграции, которые происходят и будут происходить в будущем, необходимо введение практики ежегодного доклада по миграции. Такой доклад должен иметь характер мониторинга и быть более аналитическим и стратегически направленным, чем ежегодный итоговый отчет руководителя ФМС. Этот инструмент поможет правильно выстраивать и корректировать стратегию управления миграцией.

Стратегия управления миграцией должна сместить приоритеты в пользу долгосрочной модели миграции по сравнению с краткосрочной. Кризис усилил и без того ярко выраженную ориентацию российской миграционной политики на краткосрочную трудовую миграцию, что не соответствует стратегическим интересам страны и препятствует эффективному замещению убыли трудоспособного населения миграционными ресурсами. Кроме того, это противоречит реально сложившимся моделям поведения трудовых мигрантов – более 60% из них большую часть года проводят в России, в том числе 1/4 ориентирована на постоянное проживание.

Стратегическим ориентиром миграционной политики должно стать смещение фокуса в сторону квалифицированной миграции. Россия должна готовиться к необходимости введения программ селективной трудовой миграции, направленных на привлечение мигрантов высокой квалификации, уникальных и талантливых специалистов, для обеспечения экономики, в том числе ее инновационных секторов, высококвалифицированными кадрами. Введение этих программ не означает отмены либо ограничения приема мигрантов по массовым профессиям, как часто представляют, скорее, они должны дополнить его. Причем надо понимать, что вряд ли России удастся получить такую миграцию, которая будет в точности соответствовать потребностям экономики. Это означает необходимость расширения возможностей профессионального переобучения и повышения квалификации мигрантов.

Рассмотрим пробелы и противоречия действующего законодательства и правоприменительной практики по отдельным направлениям.

Дифференциация или селективность?¹⁰

Сегодня эксперты и политики спорят уже не о том, нужны ли нам мигранты, а о том, сколько и каких иностранных работников нужно привлечь, чтобы это оптимально отвечало поставленным задачам и интересам страны.

Мэйнстримом сегодняшней российской иммиграционной политики является дифференциация миграционных режимов для различных категорий мигрантов в соответствии с заданными приоритетами. Обсуждается несколько основных осей расстановки приоритетов, таких как *постоянная – временная* миграция и *квалифицированная – неквалифицированная*.

Краткосрочная или долгосрочная?

Со времен начала 1990-х годов в России сложилось отношение к миграции как к временному проекту, а к мигрантам (сначала – к беженцам, а потом и к трудовым мигрантам), соответственно, как к временным жителям страны. Сегодня очевидно, что Россия стала принимающей страной прочно и надолго, и временной миграцией дело не ограничивается. Для большинства гастарбайтеров миграция – это долгосрочный проект. По данным выборочного опроса мигрантов, не более 20–25% трудовых мигрантов приезжают на короткий срок (до полугода).

Продолжительность миграции, как правило, увеличивается по мере приобретения опыта работы на выезде. 45% респондентов – «новички», первый раз приехавшие в Россию на заработки.

¹⁰ По этому вопросу см. также: Сергей Градировский. Репатриация и трудовая миграция в России. <http://www.polit.ru/research/2011/02/08/gradreport.html>.

Среди них продолжительность настоящей поездки почти на 30% ниже, чем среди тех мигрантов, которые раньше уже имели опыт работы на выезде.

Таблица 4

Распределение трудовых мигрантов по продолжительности поездок на заработки в Россию, %

	Прошлая поездка	Настоящая поездка (план)
3 месяца и менее	7	5
4–6 месяцев	21	14
7–12 месяцев	40	45
13–24 месяцев	20	36
25 и более месяцев	12	
Всего	100	100

Таблица 5

Стратегии трудовых мигрантов по продолжительности миграции, %

	Доля ответов
Приезжаю на короткий срок, немного зарабатываю и уезжаю	5
Приезжаю работать на сезон (до 6 месяцев)	14
Приезжаю на определенную работу, когда она заканчивается, уезжаю	11
Большую часть года провожу в России, домой уезжаю на 1–2–3 месяца	40
Практически постоянно живу в России, на родину почти не езжу	25
Нет ответа	5

Наиболее популярная стратегия среди мигрантов – циркулярная, то есть повторяющиеся поездки на заработки с регулярным возвращением домой. Такие поездки могут быть разной продолжительности. Среди трудовых мигрантов из стран СНГ, работающих в России, наиболее распространена долгосрочная циркулярная стратегия – когда мигрант большую часть года проводит в России и уезжает домой лишь на один – три месяца в

отпуск (отметили 40% респондентов). Циркулярная сезонная (краткосрочная) миграция – когда мигранты приезжают на сезон (в среднем 6 месяцев) – составляет около 20%.

Хотя принято считать, что трудовая миграция носит временный характер и предполагает возвращение мигранта домой после некоторого периода работы в стране назначения, этот период иногда затягивается на многие годы, практически превращая миграцию в постоянную. 1/4 часть всех опрошенных трудовых мигрантов указали, что практически постоянно живут в России, лишь изредка выезжая на родину в гости. Многие перевезли сюда свои семьи или создали их уже здесь, рассматривают Россию как страну своего постоянного проживания и с радостью получили бы статус резидента или российское гражданство. Хотя в реальности их доля может быть несколько меньше (из-за того что мигранты, которые долго живут в России, чувствуют себя более уверенно и более охотно соглашаются участвовать в опросах).

Из приведенных данных очевидно, что значительная часть трудовых мигрантов годами живет в России и при благоприятной натурализационной политике может представлять потенциальных граждан. Хотя Россия заинтересована в этом источнике пополнения постоянного населения, в настоящее время у большинства таких мигрантов нет даже разрешения на временное проживание, не говоря уже о статусе резидента. Это в значительной мере уже адаптированные мигранты, имеющие жилье, работу и зачастую семьи в России. Им необходимо предоставить натурализационный коридор, а для желающих – программы более глубокой интеграции.

Россия пока не имеет программ постоянной миграции для отдельных контингентов мигрантов, в том числе и для тех, миграция которых началась как временная, но постепенно приобрела постоянный характер. Учитывая демографическую ситуацию, такие программы с прозрачными правилами отбора и приема мигрантов необходимы.

Очевидно, что в ближайшей перспективе на территории России и стран СНГ будет сохраняться так называемое «общее насе-

ление», представленное трудовыми мигрантами, часть времени проводящими на работе в России, а остальную часть – в своей стране. Это серьезный вызов для стран-участников, поскольку им придется отлаживать гораздо более тесные и тонкие механизмы взаимодействия, которых сегодня не существует, чтобы обеспечивать правовое поле для этого «общего населения», например, в части налогообложения, пенсионного обеспечения и т.д. Очевидно, что такое взаимодействие в принципе возможно на основе *win-win* модели, когда обе стороны, принимающая и посылающая, согласовывают свои решения и добиваются взаимной выгоды. Однако для современных межстрановых переговорных отношений по вопросам миграции характерно доминирование страны-получателя, формирующей свою миграционную политику и «правила игры» по собственному усмотрению и представляющей это, как правило, как внутреннее дело своего государства. В то же время очевидно, что в современном взаимосвязанном мире такой порядок не может долго продолжаться; миграционная политика стран должна перешагнуть национальные амбиции и вместе с ними национальные границы.

Квалифицированная или неквалифицированная?

Что касается оси *квалифицированная – неквалифицированная* миграция, Россия сделала свой выбор не так давно, после того как была заявлена политика инновационного развития и модернизации. С июля 2010 года законодательно был обозначен приоритет высококвалифицированной миграции в виде облегченного режима приема таких мигрантов и нахождения их на территории России (прием вне квот, разрешение на работу выдается на длительный срок с возможностью неограниченного продления, вид на жительство, в том числе для членов семьи, и др.). Однако новый порядок охватывает довольно узкий круг специалистов топ-уровня из-за высокой

«пропускной планки» по доходу (2 миллиона рублей годового дохода, подтвержденные трудовым договором). Вряд ли такие меры позволят России в скором времени включиться в глобальную конкуренцию за умы и таланты. Эта цель – дело не только миграционных законов. Скорее можно было бы рассчитывать на то, что России удастся привлечь специалистов-профессионалов среднего звена из государств СНГ и стран Азии, с высшим или средним профессиональным образованием и высокой (но не топ-уровневой) квалификацией, которые менее включены в глобальный рынок, и поэтому чаще перемещаются в пределах региона. Ослабление миграционного режима для этой категории работников могло бы помочь привлечь их на российский рынок труда. Однако таких специалистов, в которых явно нуждается экономика страны, по действующему законодательству Россия принимает на тех же условиях, что и неквалифицированных работников. И, как это ни парадоксально, в России такие мигранты с профессиональным образованием часто заняты неквалифицированным трудом. Средняя зарплата мигрантов из стран СНГ в России, имеющих среднее профессиональное образование, всего на 7% выше, чем тех, кто имеет среднее общее образование.

В любом случае вряд ли России удастся привлечь столько и таких мигрантов, сколько и каких ей нужно. Это миф, что стоит подсчитать нашу потребность в труде и наладить селективные схемы приема мигрантов, и нужные иностранные работники появятся сами собой. И здесь вряд ли помогут организованные формы привлечения трудовых мигрантов, на которые возлагает надежды наш миграционно-политический истеблишмент. Помочь может налаженная система профессионального образования, включая переподготовку и доподготовку, доступная как для местных граждан, так и для мигрантов.

Легализация пребывания – миграционный учет

Мониторинг вскрыл резкое улучшение ситуации с учетом (регистрацией) мигрантов по месту пребывания, что говорит об эффективности курса на упрощение этой процедуры. После введения новых правил доля мигрантов, не зарегистрированных по месту пребывания, сократилась практически втрое¹¹.

Однако, несмотря на общее улучшение ситуации, сохраняются определенные проблемы и «узкие места». Прежде всего это *отсутствие у части мигрантов так называемой принимающей стороны или ее фиктивность*. Многие мигранты из стран СНГ, пользуясь свободным въездом, приезжают не по приглашению работодателя, а «сами по себе», и некоторое время после въезда в страну занимаются поисками работы, живя у соотечественников или друзей. Пока такие мигранты не найдут работодателя, а это может занимать месяц или больше, у них не будет стабильной принимающей стороны. По закону 2007 года в подобных случаях у мигрантов есть возможность обратиться в посреднические фирмы, которые имеют возможность зарегистрировать (поставить на учет) мигранта на свой юридический адрес, таким образом имитируя наличие принимающей стороны. Соответственно, за эту услугу берется плата, что часто останавливает мигрантов.

Кроме того, многие мигранты просто покупают отрывную часть уведомления о прибытии (документ, свидетельствующий о постановке на миграционный учет) на черном рынке фальшивых документов. Размах этого криминального рынка, особенно в крупных городах, очень велик.

Даже если у мигранта есть принимающая сторона, например арендодатель жилья, это не означает непременно регистрации.

¹¹ При анализе результатов опросов мигрантов следует учитывать некоторую систематическую ошибку: доля легальной миграции в опросах, как правило, несколько преувеличивается, а нелегальной, наоборот, занижается из-за неискренности респондентов и искажения структуры выборки (нелегальные мигранты чаще отказываются от ответов на вопросы или не попадают в поле зрения социологов). Эту ошибку следует учитывать при анализе отдельных показателей, однако в представленных сравнениях ее влияние элиминируется.

Отказ принимающей стороны (как собственников жилья, так и работодателей) зарегистрировать мигранта является самой распространенной причиной непостановки на миграционный учет. У многих россиян сохраняются опасения оформлять регистрацию иностранных граждан в арендуемом у них жилье либо нежелание афишировать факт сдачи жилья, чтобы уйти от налогов. По данным ФМС, в 2009 году служба передала налоговикам данные по 125 тыс. владельцев квартир, которые зарегистрировали на своей жилплощади иностранных граждан¹². В то же время всего в столице налоговые декларации подали в 2009 году 15 тыс. арендодателей. Работодатели часто отказываются ставить мигранта на учет по причине нежелания «засвечивать» свои отношения с ним. Отказ принимающей стороны также вынуждает мигрантов искать кого-то, кто поставит их на учет, и прибегать к помощи посреднических фирм или криминальных структур, торгующих поддельными документами.

Вторая по распространенности причина перехода только что приехавших мигрантов на режим нелегального пребывания – *просроченный трехдневный срок постановки на учет* и боязнь наказания за это в дальнейшем. Увеличения срока учета, например, до 10 дней ликвидирует еще одно ненужное препятствие на пути легализации мигрантов.

Трудовые мигранты, пробывшие в стране 3 месяца и не получившие трудовой договор для продления срока временного пребывания, даже если они были поставлены на учет в этот период, лишаются легальных оснований для пребывания в стране, поскольку их *миграционная карта является просроченной*. Такие мигранты либо покупают новую миграционную карту на черном рынке фальшивых документов, либо вынуждены специально выезжать из страны для получения новой миграционной карты. Сама необходимость этого говорит о сохраняющейся для части мигрантов проблеме законного пребывания в России в срок, превышающий 90 дней. Поездки «до ближайшей границы» – доста-

¹² «Российская газета» №4908 (84) от 13 мая 2009 г. <http://www.rg.ru/2009/05/13/kvartira-naem.html>.

точно трудоемкая для мигрантов процедура, которую, впрочем, научились обходить посреднические структуры – за соответствующую плату.

В условиях, когда принимающей стороной может быть любая посредническая фирма либо человек, которые ставят мигранта на учет и потом ничего не знают о его судьбе (требование, что поставивший на учет должен посылать уведомление в ФМС об убытии мигранта, практически не выполняется), смысл института принимающей стороны размывается. Об этом также говорит большая доля мигрантов, реально не живущих по адресу регистрации/учета. Хотя доля проживающих по месту регистрации заметно увеличилась после 15 января 2007 года, она все равно охватывает лишь половину мигрантов (54% против 39% раньше). Это говорит о том, что предполагаемая ответственность принимающей стороны за мигранта часто превращается в фикцию, если мигрант не проживает по адресу учета.

В этих условиях логичным было бы предложение об изменении действующего порядка миграционного учета, предоставляющего возможность постановки мигрантов на учет только принимающей стороной, и замены его на новый порядок «самостоятельной» постановки на учет, при котором мигрант имеет возможность самостоятельно по прибытии в Россию встать на миграционный учет с указанием реального адреса своего проживания и оснований, по которым он там проживает. Такой порядок упразднил бы основную причину нелегального пребывания в России – отказ принимающей стороны от прохождения процедуры постановки мигрантов на учет. К тому же это сократило бы необходимость обращения к криминальным дельцам, торгующим документами.

Самостоятельная регистрация мигрантов, когда на них самих полностью возложена ответственность за свое правовое оформление, поможет снять зависимость статуса мигранта от принимающей стороны, которая стала барьером для его легализации.

Необходимым условием решения проблемы учета в рамках действующего законодательства является обеспечение достаточного фонда дешевого временного жилья для мигрантов с воз-

возможностью постановки их на учет по месту пребывания. Согласно исследованиям, сегодня 45% мигрантов поставлены на учет работодателями. Однако только примерно половина из этого числа учтены по месту работы, то есть использовали введенную в 2007 году норму постановки на учет по юридическому адресу работодателя. При наличии доступного жилья эта доля должна снижаться.

Зависимость мигранта от принимающей стороны в целом снижает эффективность действующего уведомительного порядка учета. Прогрессивное направление развития системы учета мигрантов связано с переходом к самостоятельной уведомительной регистрации мигрантов, когда мигрант сам уведомляет принимающее государство о своем прибытии, предполагаемом сроке нахождения в стране и адресе пребывания. Некоторые эксперты идут дальше и предлагают открыть регистрационные пункты на вокзалах, что предполагает уже регистрацию мигрантов без указания адреса пребывания.

Если пока Россия не готова к свободной (самостоятельной) регистрации пребывания мигрантов, то в этом направлении надо постепенно двигаться, вводя такой порядок сначала для определенных категорий иностранных работников.

Легализация занятости: разрешение на работу

В отношении легитимизации трудовой деятельности мигрантов перемены, связанные с введением нового законодательства, не менее разительны, чем в отношении регистрации/учета. Благодаря тому, что разрешение на работу стало выдаваться самому мигранту и порядок его получения существенно упрощен, доля легально работающих мигрантов увеличилась в 2–3 раза по сравнению с периодом 2005–2006 годов.

Естественно, данные социологических опросов несколько приукрашивают ситуацию, однако приведенные соотношения, скорее всего, довольно точны. Если сравнивать сегодняшнюю ситуацию с первой половиной 2000-х годов, когда, по словам К. Ромодановского, «еще недавно на одного официально рабо-

тающего иностранца приходилось десять незаконно работающих иммигрантов»,¹³ то изменения еще более разительные.

Эффективность закрепленной в ФЗ № 115 процедуры выдачи разрешений на работу трудовым мигрантам, прибывающим в порядке, не требующем получения визы, была доказана уже первым – 2007 – годом правоприменительной практики. Тогда почти ничто не мешало реализации заложенных в законодательстве положений, кроме удивившего все профессиональное сообщество постановления Правительства о нулевой допустимой доле иностранных продавцов на рынках и, может быть, некоторых административных ограничений и недостаточного понимания управленцами на местах новой концепции управления миграцией.

Систематические ограничения начались в 2008 году еще до появления информации о кризисе. Тогда и была принята заведомо низкая квота на количество выдаваемых разрешений на работу (см. ниже). Ограничения продолжились и в 2009, уже принимаемые как «антикризисные меры». Так, согласно Приказу ФМС России от 26 февраля 2009 г. № 36 «О некоторых вопросах выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы», разрешение на работу выдается сначала на срок до 90 дней, а по истечении этого срока в случае предоставления им трудового договора оформляется новое разрешение на срок договора, но не более 1 года (а на самом деле – не более 9 месяцев, так как три месяца действовало первое разрешение) с момента въезда в РФ. Таким образом, тихо под шумок кризиса материализовалась на практике долго обсуждаемая коллизия, связанная с «оторванностью работника от работодателя», то есть несогласованностью заявок работодателей на квоту и выданных мигрантам разрешений на работу¹⁴. В так называемом «длинном

¹³ Выступление директора ФМС России К. Ромодановского на расширенном заседании коллегии ФМС России 31 января 2008 г. http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=9792.

¹⁴ В законодательстве не оговорено, каким образом осуществляется связь (и осуществляется ли вообще) между квотой и разрешениями на работу. Таким образом, работодатель, получивший квоту, мог и не найти на рынке «своих» мигрантов.

пластике» (то есть повторном разрешении на работу на срок до 9 месяцев) указывается конкретный работодатель, договор с которым был предоставлен мигрантом в УФМС при подаче заявления на выдачу этого разрешения. Таким образом, практика вернулась назад в дореформенный период, «прикрепив» мигрантов к конкретным работодателям.

Оформление трудовых отношений и теневая занятость

Главная проблема занятости трудовых мигрантов – распространение теневых отношений и спрос теневой экономики на дешевый и неофициальный труд мигрантов. Эту проблему невозможно решить мерами только миграционной политики, здесь важно межведомственное сотрудничество и взаимодействие миграционной и экономической политик.

Новое законодательство в области трудовой миграции благоприятно сказалось на масштабах теневой занятости мигрантов. Если в более ранних обследованиях доля мигрантов, заключивших письменный трудовой или гражданско-правовой договор, колебалась в пределах 15–25%, то в обследовании ЦМИ 2008 года она составила уже более половины (53,5%). Вероятно, однако, что эта цифра несколько завышена, так как в большинстве случаев работодатель оберегает теневых работников от чужого глаза, и они менее доступны для опросов, а также потому, что часть контрактов, несомненно, являются «липовыми». В период кризиса доля имеющих договор несколько выросла (до 58%), возможно по той причине, что покидать страну в первую очередь стали именно нелегальные мигранты, соответственно, их доля несколько снизилась. Как мы видели выше, отсутствие трудового контракта у значительной части мигрантов не дает им возможности легализовать свое пребывание более чем на 3 месяца.

Пропорция тех, кто получает зарплату по всем правилам (34% до кризиса и 42% в период кризиса), более точно покажет нам долю «теневой» занятости среди мигрантов, которая составляет примерно 2/3 от общего числа мигрантов. Причем доля получающих «серую» зарплату не опускается ниже 45–50% даже среди тех, у кого есть разрешение на работу и письменный трудовой до-

говор, который часто является фикцией. Таким образом, даже легальная занятость (при наличии разрешения на работу) не гарантирует мигрантам официальных трудовых отношений. В соответствии с действующим законодательством наличие официальной работы у мигранта отслеживается властями с помощью такого инструмента, как *уведомление*, которое работодатель, взявший на работу мигранта из стран СНГ, обязан послать в территориальный орган ФМС России и в службу занятости, а на практике – еще и в налоговую службу. Итоги первых лет действия нового законодательства свидетельствуют, что в 40% случаев по выданным разрешениям на работу уведомления не получены.

Многие работодатели при приеме на работу не требовали наличия у мигранта разрешения на работу. На рынке труда сохраняются ниши, где можно спокойно работать и без разрешения. Это прежде всего работа у физических лиц – в домашних хозяйствах, на строительстве дач, ремонте жилья, а также теньевая работа в других секторах. Попытки регулирования занятости мигрантов у частных лиц до сих пор ни к чему не приводили. Эффективность принятого в 2010 году законодательства о патентах как инструменте регулирования этой сферы пока не ясна.

Борьба со спросом российских работодателей на дешевый неформальный труд – трудная задача. Однако эту проблему надо решать, не откладывая, поскольку сохранение значительного сегмента теньевой занятости препятствует экономическому росту и формированию развитых рыночных отношений. Мигранты – только небольшая часть проблемы теньевой экономики; и они здесь скорее жертвы, чем виновники. Решать эту проблему надо, в первую очередь, экономическими методами, и только в небольшой мере – средствами миграционной политики. Высокие штрафы за найм нелегального мигранта, как показала практика, скорее повышают «цену вопроса», чем предотвращают найм нелегалов работодателем. Нужны массивные меры экономического воздействия на работодателей, включая инструменты антимонопольной политики, инспекции по труду, кредитные и страховые механизмы и т.д. Некоторых результатов можно добиться и воздействуя на мигрантов. Это в основном меры, обес-

печивающие мигрантам возможность заявить о таких нарушениях прав со стороны конкретного работодателя, как отказ от заключения трудового договора, невыплата зарплаты, «серая» зарплата, другие нарушения трудовых прав. Такой «механизм обжалования» необходим в сфере трудовой миграции, где нарушения прав мигрантов носят массовый характер. Само создание такого регулирующего механизма и первые результаты его деятельности (даже не питая иллюзий, что мигранты в массовом порядке будут жаловаться на работодателей, от которых они зависят) будут способствовать снижению произвола работодателей, в том числе и сокращению теневой занятости. Этот механизм может включать и возможность обращения работодателей в случае нарушений прав со стороны мигрантов.

Эффективная работа описанного выше механизма обжалования, как и многих других инструментов воздействия на мигрантов, возможна только при условии сохранения некоторого уровня правовой независимости мигранта от работодателя. Законодательство 2007 года обеспечивало мигрантам такой необходимый уровень независимости от работодателя, включая возможность перехода от одного работодателя к другому, что было невозможно по старому законодательству. Однако дальнейшие нормативные документы практически сводят на нет это достижение. Особенно это касается проектов решений, появившихся в период кризиса (например, о жесткой привязке разрешений на работу к персональному работодателю через квоты и выдачу пластиковой карты для работы у конкретного работодателя).

Квотирование численности трудовых мигрантов

Механизм квотирования иностранной рабочей силы используется в настоящее время как основной регулятор привлечения ИРС из безвизовых стран. Однако определение потребности в иностранных работниках и, соответственно, квот в условиях современного российского рынка труда — неизученного, быстро меняющегося, импульсивного, в значительной части теневого — оказалось трудной задачей, требующей адекватной методической

базы. Сегодняшняя методология, основанная исключительно на заявках работодателей, недостаточна для определения реальной потребности в ИРС. Действующий механизм оформления квоты довольно сложен и многоступенчат. Его часто не под силу пройти мелким предприятиям, а потребность микропредприятий, нанимающих одного – двух работников, вообще не отражается в квотах. На практике от работодателей часто требуют не предусмотренных законом документов и согласований, фактически вымогая взятки. Процедура квотирования используется управленцами для контроля над работодателями, в том числе налогового. При подаче заявок на квоту от работодателей требуют встать на учет в государственной службе занятости, выставить там свои вакансии и предоставить полную информацию об организации. Многие работодатели сообщают, что после подачи заявки на квоту к ним пришло сразу несколько проверок из различных инстанций.

Однако основным недостатком системы квотирования являются даже не перечисленные проблемы, а то, что квота, которая должна в основном отражать экономическую потребность в мигрантах, формируется под влиянием политических и популистских соображений. Под таким влиянием был снижен вдвое, якобы из-за кризиса, первоначальный размер квоты на 2009 год (около 4 млн разрешений), впервые более-менее адекватно отразивший потребность российской экономики в мигрантах.

Сегодня попытка контролировать трудовую иммиграцию с помощью чрезмерно низких квот оборачивается сдерживанием развития собственной экономики и поощрением незаконной занятости иностранных работников. Так, установленная на 2008 год квота в размере 1,8 млн. иностранных работников была выбрана уже в первом полугодии, а в некоторых регионах — уже в апреле, к июлю был исчерпан и 30% резерв. Пришлось квоту увеличить чуть ли не вдвое — до 3,4 млн. человек¹⁵. Решение об

¹⁵ Квота на выдачу иностранным работникам разрешений на работу, принятая в ноябре 2008 г. в размере 3976747, в декабре 2008 г. была фактически урезана вдвое, так как в регионы было распределено ровно половина этого количества (1 988 373 разрешений), а вторая половина

этом было принято только в октябре, а до тех пор работодатели вынуждены были прибегнуть к незаконному найму либо остаться без работников. В таком же положении оказались и ничего не подозревавшие об окончании квот мигранты, для которых стала доступна только нелегальная работа. Таким образом, государство само в очередной раз толкнуло и работодателей, и мигрантов на незаконный путь.

Радикально ограничивая привлечение ИРС, апологеты этой позиции декларировали две основные цели: во-первых, избежать нахождения в стране избыточного количества нетрудоустроенных мигрантов, и, во-вторых, освободить рабочие места для местных работников, которые в условиях кризиса могут согласиться на низкооплачиваемую работу, раньше выполняемую мигрантами. При этом практически игнорировались риски, связанные с этим решением: нехватка трудовых ресурсов для выполнения необходимых работ, либо еще большее распространение нерегулируемой и теневой миграции. В то же время риски, связанные с чрезмерным ограничением миграции, могут оказаться более опасными, чем проблемы, связанные с избыточной миграцией.

Желание ограничить число мигрантов для того, чтобы освободить рабочие места для российских работников, на первый взгляд выглядит естественным. Однако если мы вспомним, о каких именно рабочих местах идет речь, то такое решение становится отнюдь не однозначным. Большинство «мигрантских» рабочих мест – это неквалифицированная и низкооплачиваемая работа. Предложить ее российским работникам – означает заведомо обречь их на потерю квалификации и социального статуса,

перешла в так называемый «резерв квоты», который может быть использован только по специальному распоряжению правительства (Постановление Правительства РФ №835 от 7 ноября 2008 г. «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу»; Приказ Минздравсоцразвития России №777н от 26 декабря 2008 г. «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу»). <http://rian.ru/society/20081007/151934342.html>.

и частично – на профессиональную деградацию. Российским гражданам, потерявшим работу, можно и нужно помогать пережить кризис. Для этого есть определенные способы: профессиональное обучение и переобучение, эффективные услуги по трудоустройству и др. Массовой же замены мигрантов местными работниками, скорее всего, не получится, да она и не приведет ни к чему хорошему.

2008 год принес не только снижение квот, но и все более определенную тенденцию к привязке разрешения на работу к квоте, то есть работника-мигранта к определенному работодателю, получившему квоту. Это материализовалось в начале 2009 года, когда «длинное» разрешение на работу стало выдаваться мигранту только после предъявления контракта с работодателем, имеющим квоту, который указывался в пластиковой карте. При этом и работник, и работодатель испытывают трудности при расторжении контракта и смены работника/работодателя. По сути это откат назад к законодательству первой половины 2000-х годов, породившему огромную армию нелегалов. При такой привязке мигранта к работодателю официальный рынок мигрантского труда лишается здоровой конкуренции между мигрантами и прекращает быть собственно рынком, неизбежно превращаясь в застойный островок неконкурентной занятости. В то же время в теневой части рынка мигрантского труда конкуренция сохраняется, делая уход в тень более эффективным как для работодателя, так и для мигранта.

Серьезные проблемы мигранты испытывают с получением информации, как правового характера, так и особенно о вакансиях на рынке труда. Роль основных информаторов и помощников по-прежнему выполняют родственники и знакомые. Из этих данных следует, что необходимо расширять официальные каналы информирования мигрантов. Информация о состоянии квот в регионах также необходима мигрантам для планирования поездки. 2008 и 2009 годы показали, что оперативное информирование мигрантов по этому вопросу не налажено. Поэтому создалась ситуация, когда во многих регионах квота закончилась весной или в начале лета, а мигранты продолжали прибывать, что привело к массовой нелегальной миграции.

Наивно было бы полагать, что выстраиваемые барьеры и ограничения могут остановить миграцию, учитывая, что рынок труда продолжает предъявлять спрос на иностранных работников, а неформальные миграционные сети будут продолжать работать «живым мостом», даже при неблагоприятных правовых условиях. Ссылка противников масштабной миграции на кризис не учитывает, что экономическая нестабильность 2009 года и последующих кризисных лет, скорее всего, приведет не только к абсолютному сокращению рабочих мест, но и к росту гибких форм занятости (временной, неполной и т.п.) и теневого рынка труда. Такая занятость, являясь непривлекательной для местного населения, часто становится доступной для мигрантов, в том числе и работающих нелегально. Кризис и посткризисный период, скорее всего, не столько сократят объемы миграции, сколько подстегнут спрос на дешевый нелегальный труд мигрантов и тем самым увеличат нерегулируемую составляющую миграции. Оба эти процесса неблагоприятны для России с точки зрения среднесрочного и долгосрочного развития.

Социальные аспекты: медицина и жилье

Согласно результатам исследований, только чуть более половины трудовых мигрантов проходили медобследование в соответствии с действующим порядком. Из числа легально работающих мигрантов этот показатель составляет 71%. Остальные либо покупали справки, либо просто уклонялись от этой процедуры. Высокая цена обследования и большие очереди являются препятствием для значительной части мигрантов.

Большинство экспертов признают действующий порядок предоставления медицинских документов неэффективным. Если цель его заключается в предотвращении распространения опасных заболеваний, таких как туберкулез, заболевания, передающиеся половым путем и т.п., то даже при соблюдении всех правил из-за отсроченного предоставления справок эта цель не вполне достигается. Среди экспертов нет согласия по поводу решения этой проблемы. Сторонники одной точки зрения предлагают ужесточить порядок предоставления справок (сократить

срок, бороться с подделками и т.д.). Сторонники другой точки зрения предлагают вовсе отменить процедуру предоставления медицинских документов, если этого не требует трудовое и иное законодательство (например, для работы в торговле продуктами питания необходимо оформление медицинской книжки). Вторая точка зрения представляется предпочтительной, однако, скорее всего, она предполагает переход на страховые формы медицинского обслуживания мигрантов, что требует серьезной проработки вопроса.

Внедрение страховых принципов явится и решением проблемы доступа мигрантов к медицинским услугам. Этот процесс будет связан с повышением социальной ответственности работодателей и может быть осуществлен на основе частно-государственного партнерства.

Еще одна проблема, требующая решения – это жилье. Большинство трудовых мигрантов, не имеющих разрешения на временное проживание, снимают жилье, как правило, деля его с несколькими соотечественниками или друзьями. Неудовлетворенность жильем высказывают примерно $\frac{1}{4}$ мигрантов.

Заслуживает внимания инициатива Москвы по созданию фонда дешевого временного жилья (по типу общежитий) для обустройства мигрантов. Большую роль в решении таких вопросов, как обустройство и адаптация мигрантов, жилье, доступ к медицинским услугам, в принимающих странах играют местные общины – соседские и иные сообщества на самом низовом уровне, так называемые *комьюнити*. В России такие связи пока развиты очень плохо. Необходимо стимулировать развитие таких функций у местных сообществ и поощрять участие в них мигрантов, в том числе и временных.

Гендерно чувствительная миграционная политика

Вопреки известному стереотипу, что трудовая миграция является исключительно мужским занятием, все больше и больше женщин из стран СНГ приезжают на заработки в Россию. Однако женщины-мигранты в значительной степени остаются так называемыми «невидимыми работниками», занятыми в неформальном

секторе и в частных домохозяйствах. Согласно официальным данным ФМС России, женщины составляли в 2009 г. 14% потока трудовой миграции. В то же время эксперты оценивают долю женщин среди трудовых мигрантов в среднем в 25–30%: от 8–10% в потоках из Таджикистана до 30–35% в миграции из Киргизии и более половины потока из Украины и Белоруссии¹⁶.

Ранее в мире негласно считалось, что женщины, если и выезжают на заработки, то только вместе с мужем, то есть не являются активными мигрантами. Сегодня увеличивается доля женщин, самостоятельно, то есть независимо от мужа, приезжающих на заработки в Россию, для которых миграция является активной и самостоятельно выбранной жизненной стратегией. По данным выборочного обследования, такие женщины составляют около половины всех мигранток из стран СНГ в России¹⁷. Большинство из них – не замужем. Часто такая миграция рассматривается как вызов традиционному гендерному разделению ролей и общественной морали.

Немногим более половины женщин приезжают в Россию вслед или вместе со своими мужьями, либо другими родственниками. Это преобладающая стратегия замужних женщин, более 80% которых приезжают вместе с мужем. Такая миграция часто рассматривается как нечто более традиционное и естественное для женщин. Однако это не означает, что они не являются при этом активными трудовыми мигрантами: абсолютное большинство женщин-мигрантов, приезжающих в Россию, в том числе и в

¹⁶ Оценка нужд и потребностей женщин – трудящихся мигрантов. Центральная Азия и Россия. ЮНИФЕМ. МОТ. 2009, с. 23.

¹⁷ Здесь и далее приводятся результаты исследования, проведенного Центром миграционных исследований в 2010 году в рамках проекта «Стратегическое партнерство по продвижению прав и расширению возможностей женщин – трудящихся мигрантов в России», осуществляемого Центром миграционных исследований в партнерстве с Фондом «Таджикистан» по гранту Фонда в поддержку гендерного равенства ООН-ЖЕНЩИНЫ. Выборочный опрос женщин – трудовых мигрантов проводился в Москве и Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Самарской области и Краснодарском крае. Размер выборки – 1169 респондентов.

составе семей, работают, то есть являются активными трудовыми мигрантами.

Женщины – трудящиеся мигранты, так же как и мигранты-мужчины, вносят большой вклад в экономическое и социальное развитие стран выхода и назначения, посылают часть заработка домой, чтобы обеспечить свою семью. В свою очередь, миграция открывает для женщин новые возможности как в плане материального обеспечения, так и в плане образования, карьерного роста, независимости и уверенности в своих возможностях.

Все чаще среди мигрантов можно встретить семьи, приезжающие с детьми (около 15% от всех опрошенных женщин и 30% от всех, имеющих детей, находятся в России с детьми). Россия как принимающая страна заинтересована в такой миграции. Поскольку миграция с семьей, особенно с детьми, в большей степени заставляет мигрантов интегрироваться в принимающую среду; создает комфортную психологическую атмосферу; удерживает от потери культурных установок, противодействует маргинализации.

Женщины и семьи, приезжающие с детьми, предъявляют ряд специфических требований к миграционным и социальным институтам принимающей страны, создают некий вызов принимающему обществу, его социальной и гражданской ответственности, а также миграционной политике, которая не должна оставлять этот вызов без внимания, даже если женщины и не составляют большинства мигрантов. *Миграционная политика должна быть гендерно чувствительной.*

Гендерно чувствительная политика в области трудовой миграции направлена на:

- расширение легальных и безопасных путей миграции и трудоустройства для мужчин и женщин;*
- внедрение принципов недискриминации равенства возможностей и равного доступа к ресурсам для мигрантов – женщин и мужчин;*
- разработку как общих положений о защите прав и справедливом обращении со всеми мигрантами (например, право на*

безопасную работу, справедливое вознаграждение и т.п.), так и специальных мер, направленных на удовлетворение специфических потребностей мигрантов – мужчин и женщин (например, право на получение гинекологической и акушерской помощи, на защиту от сексуального насилия и т.п.);

– преодоление гендерных стереотипов, транслирующих негативный образ женщины-мигранта и создающих дополнительные трудности для женщин в семье и в обществе.

Гендерно чувствительная политика (в отличие от гендерно слепой и гендерно нейтральной) признает и принимает во внимание те факторы, которые вытекают из гендерного разделения труда, разделения власти и полномочий между мужчинами и женщинами.

Гендерно чувствительная миграционная политика должна обращать внимание на создание мигрантских анклавов в секторах «женской» и «мужской» занятости, например, в таких феминизированных секторах мигрантской занятости, как услуги по уходу, уборка помещений, младший медицинский персонал и др.

Гендерно чувствительная политика опирается на статистические показатели, разделенные по полу.

Источник: Руководства по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции. ОБСЕ. 2009

В Российской Федерации гендерно чувствительная политика в области миграции, как временной трудовой, так и постоянной, хочется верить, находится в стадии зарождения. Лица, принимающие решения в области миграции, конечно, видят некоторые гендерные особенности, лежащие на поверхности, например связанные с различными секторами занятости мигрантов – мужчин и женщин. О многих других особенностях, касающихся продолжительности поездок, семейных моделей миграции, установок на возвратную или постоянную миграцию, либо специфики нарушений прав, вообще практически ничего не известно. Для того чтобы пролить свет на эти и другие вопросы, Центр миграционных исследований предпринял специальное исследование

положения и установок женщин-мигрантов в России. Некоторые рекомендации из этого исследования, направленные на формирование гендерно чувствительной миграционной политики представлены ниже.

Сегодняшняя миграционная политика России практически не содержит гендерно чувствительных элементов. Гендерные эксперты выделяют гендерно нейтральную (декларирующую одинаковое воздействие принимаемых мер на мужчин и женщин) и гендерно слепую (отрицающую существенные различия между полами как объектами миграционной политики) формы политики. Скорее всего, российская миграционная политика лежит где-то между этими формами. Не существует ни одного нормативного документа, специально посвященного полностью или преимущественно только мигрантам – женщинам либо мужчинам. Влияние принимаемых решений и законов на женщин и мужчин на систематическом уровне не анализируется. Примером может служить ситуация начала 2007 г., когда Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ о внесении изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вступившим в силу с 15 января 2007 г., была введена нулевая допустимая доля иностранных граждан для профессии продавцов в секторе оптовой и розничной торговли вне магазинов. Понятно, что эта дискриминационная мера затронула в первую очередь женщин, которые в основном занимали рабочие места продавцов на рынках, в киосках, на лотках и т.п. Однако последствия введения этой нормы не были проанализированы, она действует и по сей день, заставляя женщин – мигрантов и их работодателей прибегать к различным ухищрениям, чтобы занять рабочее место продавца, обходя запрет.

С июля 2010 года в российском законодательстве существует специальная норма для мигрантов, работающих у физических лиц (такой работой часто занимаются женщины, работающие в сфере домашних услуг или услуг по уходу). Она введена Федеральным законом № 86-ФЗ. На первый взгляд, введенный для легализации этой категории мигрантов *патент* кажется гендерно нейтральной мерой, поскольку никаких различий по полу не

предусматривает, однако при анализе статистики видно, что среди покупающих патенты (стоимость составляет 1000 рублей в месяц) абсолютно преобладают мужчины – 90% против 10% женщин. Другими словами, приемлемого инструмента для легализации женщин – мигрантов, занятых в секторе домашних услуг, часто длительные сроки, так и не найдено. Это прибавляет риск нелегальности к и так высоким рискам неформальной занятости в этом секторе.

Действующее миграционное законодательство практически не уделяет внимания членам семьи мигрантов (кроме раздела о высококвалифицированных мигрантах в законе № 115-ФЗ), в том числе детям. Это касается правового оформления их пребывания на территории страны и трудоустройства, доступа к социальным услугам, в том числе образованию и здравоохранению, и т.п. Миграционное законодательство не содержит норм, гарантирующих воссоединение семей. Миграционные законы должны быть приведены в соответствие с международными стандартами в области правового оформления и интеграции членов семьи мигранта, которыми чаще всего являются женщины и дети, а также в области воссоединения семей.

Одним из актуальных вопросов в условиях массовой миграции является вопрос об интеграции мигрантов в принимающее общество. Этот вопрос только недавно и с большим опозданием попал в поле зрения политики. В 2010 году в ФМС России создано Управление содействия интеграции. До этого момента во власти не существовало институциональной единицы, ответственной за эту проблематику. Нет пока и финансируемых государством интеграционных программ. В то же время вопросы интеграции нельзя обсуждать и решать, не затрагивая гендерных различий в потребностях мигрантов, их интеграционных установках и поведении. Поэтому внедрение гендерного подхода к работе по этим вопросам крайне важно.

Очень узка в России правовая база предоставления социальных услуг мигрантам и их социального страхования. Сегодня мигрантам, не имеющим вида на жительство и разрешения на временное проживание, гарантируется бесплатная чрезвычайная

медицинская помощь и минимальный набор услуг, связанных с ней. С 1 января 2010 года, в связи с принятием нового Налогового кодекса, работодатели не платят социальных отчислений на временных мигрантов, что лишило последних возможности получать полис обязательного медицинского страхования, предоставляющий возможности бесплатного доступа к медицине. Особенно страдают от этих изменений мигранты – женщины и дети. Сегодня для мигрантов практически невозможно прикрепить ребенка к бесплатной поликлинике и получить медицинский полис, если родители не имеют постоянного статуса (а доступ к постоянному статусу ограничен квотой на выдачу РВП, которая в 2011 году составляет 129 486 разрешений, тогда как реальное число долгосрочных мигрантов, которые должны были бы получить такой статус – не менее 1,5–2 миллионов). Поэтому многие дети мигрантов не проходят диспансеризации в школах и не имеют гарантированной медицинской помощи в случае необходимости. Доступ взрослых мигрантов к услугам медицины осуществляется для тех, у кого нет постоянного статуса, только на платной основе (кроме срочной медицинской помощи). Безусловно, женщины находятся в худшем положении в результате введения таких мер. Во-первых, среди женщин выше доля мигрантов в старших возрастах – за 50, которые более других нуждаются в услугах медицины. Кроме того, женщинам – мигрантам не гарантирована гинекологическая помощь (кроме срочной), в которой они нуждаются на регулярной основе.

В качестве предмета гендерного анализа также стоит упомянуть слабость муниципального уровня власти и местного самоуправления в России. Это общая болезнь российской центростремительной системы власти, однако в миграционной политике, особенно в интеграционной ее составляющей, этот уровень власти крайне важен. Если на Западе работа на уровне общин ведется очень активно, то в России в настоящее время она практически отсутствует. В то же время для неработающих женщин и детей, которые особенно тесно связаны с местом проживания, то есть местом, где находится их школа, дом, двор и т.п., такая работа могла бы стать очень важной. Традиционно в развитых при-

нимающих странах именно женщины играют ведущую роль в работе с мигрантами на уровне комьюнити, часто это сами мигрантки. Таким образом, обеспечивается важнейший принцип «участия» или «соучастия» мигрантов в программах, направленных на улучшение их положения. Этой важной роли женщины-мигранты в России практически лишены.

Проведенное в рамках проекта исследование позволило выработать ряд рекомендаций по формированию миграционной политики и политики в ряде смежных областей с учетом гендерного подхода и потребностей трудовых мигрантов – женщин:

1) ввести в миграционное законодательство правовое определение следующих терминов: «интеграция мигрантов», «воссоединение семей», «члены семьи мигранта», «дети – члены семьи мигранта» (или «дети мигранта»), «трудовые мигранты – женщины»;

2) разработать и ввести в миграционное законодательство программу воссоединения семей, обратив приоритетное внимание на семьи с детьми;

3) облегчить процедуры натурализации для определенных категорий детей, в частности для детей, родившихся в России, а также закончивших в России среднюю школу, ссуз или вуз;

4) рассмотреть вопрос о введении т.н. «семейного вида на жительство», предоставляемого сразу всем членам семьи, причем семьи с детьми могут иметь приоритет;

5) отменить квоты на РВП;

6) отменить либо ограничить квотирование количества разрешений на работу;

7) отменить нулевую допустимую долю иностранных работников на предприятиях торговли;

8) разработать стратегию интеграции мигрантов в Российской Федерации;

9) создать правовую базу финансируемых государством интеграционных программ, обратив приоритетное внимание на интеграцию детей и семей мигрантов с детьми;

10) вернуть механизм *обязательного* медицинского страхования для мигрантов, с которыми трудовой договор заключается

на срок 1 год и более, и членов их семей; для мигрантов, работающих по договорам, заключенным на срок менее 1 года, и членов их семей доступ к медуслугам осуществляется на основе специально разработанных схем добровольного медицинского страхования (возможны, например, «возвратные» схемы, когда часть денег возвращается мигранту, не обращавшемуся за медицинской помощью), которые также применяются и для неработающих членов семьи мигранта;

11) обеспечить доступ женщин-мигрантов к гинекологической и акушерской помощи, как для консультации и лечения, так и для ведения беременности и родов, на правах, равных с российскими гражданами;

12) обеспечить доступ к медицине детей мигрантов на тех же условиях, что имеют дети российских граждан;

13) обеспечить беспрепятственный доступ к школьному образованию для детей мигрантов на тех же условиях, которые имеют дети российских граждан;

14) расширять бесплатные возможности дополнительного изучения русского языка и литературы;

15) оказывать противодействие сегрегации (концентрации мигрантов в «плохих» школах), созданию мононациональных или «мигрантских» школ; наладить регулярный обмен лучшими практиками в данной области;

16) меры по повышению толерантности должны приниматься не только на национальном, но и на муниципальном и местном уровне, вплоть до уровня общины (микрорайон, землячество, крупное предприятие, церковный приход и т.п.); на местном уровне могут создаваться специальные комиссии по мониторингу вопросов миграции и толерантности, выходящие на соответствующий орган на уровне субъекта Федерации;

17) обеспечить простой доступ мигрантов к защите своих прав и правосудию: рассмотреть вопрос о создании органов досудебного рассмотрения жалоб мигрантов на местном уровне (на уровне муниципальных образований), расширить меры по противодействию насилию и произволу полиции и других силовых структур в отношении мигрантов, в особенности женщин и де-

тей, недопущению случаев сексуального насилия в отношении женщин-мигрантов;

18) разработать и ввести в учебные курсы по миграции гендерный блок, разъясняющий гендерные особенности миграции, выделяющий категории женщин и детей, обучающий будущих управленцев и специалистов специфическим потребностям различных групп мигрантов, гендерно чувствительному подходу к миграционной политике;

19) обеспечить увеличение роли НПО, работающих с мигрантами, в принятии и реализации государственных решений в области миграционной политики, особенно в отношении программ интеграции;

20) рассмотреть вопрос о дифференцированном подходе к определению административных и иных мер наказания (штраф, депортация, арест) для женщин – трудящихся мигрантов, имеющих детей. Оценка соответствия тяжести наказания и серьезности правонарушения.

Заключение

В настоящее время Россия реформирует свое миграционное законодательство и стратегические подходы к регулированию миграции в соответствии с изменением ее роли в экономике и социокультурном развитии страны.

Вестником новой миграционной политики и одновременно стратегическим документом, задающим основы нового отношения к миграции и управления ею, является **Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации**, проект которой начал широко обсуждаться в экспертном сообществе в начале 2011 года. Эта концепция принципиально меняет взгляд на миграцию. Основные революционные изменения состоят в следующем:

1) признание усиливающейся зависимости России от притока мигрантов; Россия впервые позиционируется как страна иммиграции, хотя таких слов напрямую в Концепции и нет;

2) приоритетное внимание к постоянной и долгосрочной миграции, разработка специальных программ для таких мигрантов;

3) приоритетное внимание к миграции с семьей, в том числе с детьми; такие мигранты получают приоритет в различных программах постоянной и долгосрочной миграции; существенно расширяется правовое обеспечение членов семьи основного мигранта;

4) снижается «крен» в сторону высококвалифицированных специалистов (ВКС) – мигрантов, преобладавший в последних дискуссиях и документах; вместо него подчеркивается значение просто «квалифицированной» миграции или профессионалов средней квалификации;

5) подчеркивается важность принятия мер на местном уровне власти, а также увеличение роли неправительственных организаций, работающих с мигрантами, особенно в сфере информирования и интеграционных мероприятий в широком понимании.

Сегодня России надо понять и принять тот факт, что масштабы миграции, которые мы имеем сегодня, будут недостаточны в ближайшей перспективе, и соответственно выстраивать свою политику.

Увеличение масштабов миграции и ее нарастающая отдаленность от российской культурной традиции потребуют от государства и общества действий, направленных на формирование национальной интеграционной концепции, которые раньше не стояли на повестке дня.

Основным барьером на пути легализации мигрантов являются как ограничения миграционного режима, так и теневая занятость, поскольку она лишает мигрантов стимула получать необходимые разрешения, не нужные в условиях работы в теневом секторе.

Наконец, надо осознать, что миграция это не краткосрочный проект. Россия принимает миллионы мигрантов, которые неминуемо станут значительной по масштабам частью российского общества. Та институциональная среда, которая создается сегодня для мигрантов, не должна ограждать их стеной грубости и неуважения, а должна быть инструментом консолидации и включения мигрантов в общество.

Двухлетние итоги действия новой политики в области внешней трудовой миграции дают основание говорить о значительном позитивном эффекте и положительном потенциале, заключенном в либеральном режиме управления миграцией. Этот эффект выражается в изменении соотношения регулируемой и нерегулируемой составляющих трудовой миграции в пользу первой. Доля легальной миграции увеличилась в несколько раз. Соответственно возросла и налогооблагаемая база мигрантских зарплат. Повышение уровня легитимности миграции способствует улучшению положения мигрантов, сокращению нарушений прав и эксплуататорских практик в отношении мигрантов.

Новые подходы к правовому регулированию внешней миграции обнажили много проблем, требующих решения. И все же трудовая миграция сегодня является необходимым фактором развития как стран происхождения мигрантов, так и стран назначения. В регионе СНГ она является мощным стабилизирующим фактором, способствуя экономическому росту в странах приема и выхода мигрантов, поддерживая социальную стабильность и взаимное доверие народов и государств.