

ВЫЗОВЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*

В статье прослеживается развитие миграционной политики России от распада Советского Союза до 2015 г. Автор исследует логику принятия управленческих решений в сфере миграции, обнаруживает их причины и последствия, подчеркивает основные противоречия и вызовы. Учитываются все основные направления миграционной политики, однако акцент делается на политике в отношении трудовой миграции и политике интеграции. Автор анализирует регулирование численности мигрантов до приема, дифференциацию и отбор мигрантов и обеспечение их прав. В фокусе внимания находятся законодательные нормы и федеральный уровень политики по отношению к внешним мигрантам.

Главными задачами миграционной политики 1990-х гг. была репатриация и интеграция русскоязычного населения из бывших советских республик. Политика первой половины 2000-х гг. существенно ограничила возможность интеграции и права мигрантов. Со второй половины 2000-х гг. политика становится более либеральной и, с принятием в 2012 г. Концепции государственной миграционной политики РФ, выходит на уровень стратегических решений. Однако она продолжает оставаться противоречивой и непоследовательной, что отчасти связано с противоречивостью ее целей: экономическое развитие, демографический рост, защита национального рынка труда, социальная интеграция, национальная безопасность и общественный порядок, предоставление убежища. Особенность российской ситуации автор усматривает в недостаточной артикуляции целей миграционной политики и слабости процесса их согласования заинтересованными сторонами в условиях быстрых изменений миграционной ситуации, высокого уровня ксенофобии принимающего населения и широкого распространения институциональной коррупции.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовая миграция, интеграция, права мигрантов

Alexander Tavrovskiy

CHALLENGES AND CONTRADICTIONS OF RUSSIAN MIGRATION POLICY

This paper deals with the transformation of Russian migration policy from the collapse of the Soviet Union until 2015. The author outlines major periods of Russian migration policy showing how the focus on repatriating Russian-speaking population

* Исследование выполнено при поддержке РГНФ по проекту № 15-03-00805.

Тавровский Александр Владимирович — ассистент, факультет социологии, Санкт-Петербургский государственный университет (alexavr@mail.ru)

Alexander Tavrovskiy — Teaching Assistant, Faculty of Sociology, St. Petersburg State University (alexavr@mail.ru)

from the former Soviet Republics in the 1990s and restrictive measures totally ignoring the integration of migrants in the first half of the 2000s were gradually replaced by more liberal and inclusive policy of the 2010s. This transformation was partly due to an understanding of economic and demographic pressures and the need to deal with the outcomes of previous rather ineffective migration policies which produced several millions of undocumented migrants mostly from Central Asia. The Russian case demonstrates that negligent and contradictory migration policy may well lead to a surge of racism and ethno-nationalism, xenophobia, alienation and marginalization of migrants, emergence of new social inequalities.

However, new migration policy of the 2010s faces major challenges. Its implementation is complicated by an unfavorable xenophobic environment, highly politicized migration agenda and widespread institutional corruption. The Russian migration policy is evaluated focusing on its most significant directions: the labour migration and integration policies. The analysis proceeds along three dimensions: the regulation of the number of migrants to be admitted; the differentiation and selection of the migrants; the migrant rights. The author argues that despite some diversification and liberalization of the current migration policy Russia faces significant external and internal challenges in order to develop an effective agenda providing migrant workers' rights and fostering their integration.

Keywords: migration policy, labour migration, integration, migrant rights, Russia

Введение

В истории миграционной политики в России, насчитывающей три десятилетия, прошедшие со времени распада Советского Союза, довольно четко прослеживаются три этапа: 1) 1990-е гг., 2) первая половина 2000-х гг. и 3) вторая половина 2000-х гг. по настоящее время*. Причем на протяжении двух первых этапов миграционная политика была скорее ситуационной реакцией на происходящие в обществе, экономике и государстве изменения и только на последнем этапе, особенно с принятием в 2012 г. Концепции государственной миграционной политики РФ, вышла на уровень стратегических решений.

Конфигурация миграционных потоков на протяжении этих трех периодов существенно менялась. Население страны, работодатели и власти каждый раз сталкивались с новыми вызовами. Главными задачами миграционной политики 1990-х гг. была репатриация и интеграция русскоязычного населения из бывших советских республик. Политика первой половины 2000-х гг. резко ограничила возможности интеграции и права мигрантов. Во второй половине 2000-х гг. ей на смену постепенно пришла более либеральная и продуманная политика. Это преобразование было отчасти связано с осознанием экономических и демографических проблем, а также с необходимостью преодолеть негативные последствия предыдущего периода миграционной политики, который привел к появлению нескольких миллионов недокументированных мигрантов, массовому нарушению работодателями экономических и социальных прав трудящихся-мигрантов и повсеместному распространению коррупции среди проверяющих органов. Период первой половины 2000-х гг. показал, что запретительная и противоречивая миграционная политика может

* Выделение трех этапов, разумеется, условно. Более дробную и детальную периодизацию миграционной политики в постсоветское время см., напр., в: (Мукомель 2005; Волох 2013).

также привести к всплеску расизма и ксенофобии, отчуждения и маргинализации мигрантов, появлению новых социальных неравенств.

В настоящей статье предпринята попытка проследить развитие миграционной политики России от распада СССР до 2015 г. Это попытка понять логику принятия управленческих решений в сфере миграции, обнаружить их причины и последствия, выявить основные противоречия и обозначить вызовы. Мы рассматриваем различные направления миграционной политики, сделав акцент на политике в отношении трудовой миграции и политике интеграции.

Вместе с тем статья имеет ряд существенных ограничений. Во-первых, иммиграционная политика, политика натурализации, политика по отношению к вынужденным мигрантам, и, наконец, противодействие незаконной миграции рассматриваются в кратком и обобщенном виде. Во-вторых, мы изучаем миграционную политику по отношению к внешним мигрантам, к тем, кто не имеет российского гражданства. В-третьих, признавая важность регионального уровня миграционной политики, в силу ограничений объема статьи мы остаемся на федеральном уровне. В-четвертых, акцент в статье делается на трансформации миграционного законодательства, на формальных нормах, а не на практике применения этих норм. Реализация законодательных норм анализируется нами фрагментарно, во многом из-за отсутствия систематического научного мониторинга правоприменительной практики.

Миграционная политика 1990-х гг.

Политика в отношении вынужденных мигрантов

На рубеже 1980–1990-х гг. дезинтеграция Советского Союза провоцирует возникновение целого ряда вооруженных конфликтов в Закавказье и Центральной Азии. Так формируется первый поток беженцев в Россию. Переселяются русские, армяне, южные осетины, турки-месхетинцы, крымские татары. В первой половине 1990-х гг. начинается массовый исход русскоязычного населения из бывших союзных республик.

В ответ на эту ситуацию 18 мая 1992 г. принимается Республиканская долговременная программа «Миграция» (Постановление 1992а), законы «О беженцах» (Закон 1993а) и «О вынужденных переселенцах» (Закон 1993б). Тогда же Российская Федерация присоединилась к Женевской Конвенции ООН 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев, и в стране появилось представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Большую роль в урегулировании статуса вынужденных мигрантов сыграл Закон «О гражданстве РСФСР», принятый в 1991 г. и действовавший до 2002 г. (Закон 1991). Он устанавливал упрощенный порядок получения российского гражданства по многим основаниям. Так, гражданство можно было получить по рождению и в порядке регистрации (ст. 18), обратившись в соответствующие органы в самой России или за ее пределами, причем эта возможность существовала до конца 2000 г. (поправки 1993 и 1995 гг.). Благодаря своему крайне либеральному характеру Закон создал условия для легкого и быстрого получения гражданства многим тысячам переселенцев.

Институционализация миграционной политики и Федеральные миграционные программы

Институциональной основой миграционной политики послужило создание Федеральной миграционной службы России — 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Рос-

сийской Федерации (Указ 1992). В том же году Постановлением Правительства РФ были сформулированы задачи службы (Постановление 1992б), а 1 марта 1993 г. было утверждено Положение о ФМС России (Положение 1993а). К середине 1990-х гг. ФМС удалось наладить работу территориальных служб и стать ключевым актором в области миграционной политики, направленной на прием и размещение вынужденных мигрантов.

Как совершенно справедливо отмечает В.И. Мукомель, «миграционная политика России изначально формировалась с ориентацией на широкое использование программно-целевого подхода» (Мукомель 2005: 123). Главной целью программы «Миграция» была помощь беженцам и вынужденным переселенцам. Программа была рассчитана на 5 лет и на 200 тыс. человек в год (исходя из среднего числа беженцев за 1989–1991 гг. и прогнозе в 400 тыс. — 2 млн. человек). Она предусматривала организацию правовой защиты, помощь в расселении (включая сеть центров временного размещения), в жилищном обустройстве, трудоустройстве, включала социальное обеспечение.

В августе 1994 г. Указом Президента была одобрена Федеральная миграционная программа (Федеральная... 1994). В целях регулирования миграционных процессов Программа выделяла пять миграционных потоков: вынужденная миграция; внешняя миграция; внешняя трудовая миграция; незаконная миграция; внутренняя (социально-экономическая) миграция. Основной акцент в программе делался на двух потоках — вынужденной миграции и эмиграции россиян. Главной причиной вынужденной миграции авторы Концепции считали незащищенность прав и свобод и связанную с этим дискриминацию лиц некоренной национальности в бывших республиках Советского Союза. По среднему варианту прогнозов ожидался приток в 2–3 млн. человек в течение 1994–1996 гг. и средства рассчитывались на ежегодный приток до 400 тыс. беженцев. В Программе были довольно подробно прописаны меры по созданию нормативной и инфраструктурной основы регулирования миграционных процессов*. Она неоднократно дорабатывалась и переутверждалась вплоть до 2002 г., когда произошел отказ от программно-целевого подхода.

Интеграция на постсоветском пространстве

Другим важным направлением политики становится миграционное регулирование, связанное с процессами интеграции на постсоветском пространстве. 9 октября 1992 г. в Бишкеке было подписано и вступило в силу Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников. Участниками Соглашения стали Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан. 1 августа 1995 г. к нему присоединилась Грузия. Азербайджанская Республика и Украина его не подписали. 16 января 1997 г. в Москве было заключено межправительственное российско-украинское Соглашение о безвизовых поездках граждан, а 3 июля 1997 г. — аналогичное российско-азербайджанское межправительственное соглашение. 9 июня 1999 г. из Бишкекского соглашения вышел Туркменистан. 30 августа 2000 г. Российская Федерация в одностороннем порядке вышла из Бишкекского соглашения, и ранее установленный режим утратил

* Анализ финансирования федеральных миграционных программ см. в: (Мукомель 2005: 135–151).

силу. После этого Россия вновь заключила целый ряд Соглашений о взаимных безвизовых поездках граждан с большинством стран СНГ.

В апреле 1994 г. странами СНГ в рамках договора об Экономическом Союзе, который закладывал правовые основы для свободного движения товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, принимается «Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (Соглашение 1994). Соглашение оговаривало соблюдение экономических и социальных прав трудовых мигрантов из стран СНГ и членов их семей в соответствии с действующим на территории Стороны трудоустройства законодательством наравне с гражданами этой страны.

Во второй половине 1990-х гг. принимается целый ряд международных соглашений об упрощенном порядке приобретения гражданства. В последующие годы эти соглашения станут одним из главных каналов получения российского гражданства.

В 1990-е гг. в Россию прибыло более 5 млн. иммигрантов, большинство из них составляли русские. Особое значение приобрела вынужденная миграция. Так, с 1992 по 2001 г. было зарегистрировано 1369 тыс. вынужденных мигрантов, прибывших из стран СНГ и Балтии, 241,5 тыс. — из российских регионов (Мкртчян 2002). Миллионы людей стали гражданами России. С 1992 по 2002 г. гражданство получили 1,7 млн человек (за пределами России по линии загранучреждений) и 2,9 млн человек (внутри России по линии МВД) (Чудиновских 2014). За эти годы удалось заложить правовую базу, урегулировать статус миллионов людей и выполнить многие гуманитарные задачи. Были приняты Законы «О гражданстве РСФСР», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (Закон 1996), целый ряд межправительственных соглашений в рамках СНГ. Несмотря на ситуативный характер и отсутствие ясных стратегических целей, миграционная политика первого десятилетия была либеральной, инклюзивной и имела большой потенциал для развития.

Миграционная политика первой половины 2000-х гг.

В 2000-х гг. конфигурация миграционных потоков в Россию стала меняться. На смену массовой вынужденной миграции русскоязычного населения бывших советских республик, которая, по сути, была репатриацией выходцев из России и их потомков, приходит массовая трудовая миграция, состоящая в значительной степени из жителей центральноазиатских и закавказских республик. Трудовая миграция в основном имела возвратный характер, однако значительная часть трудовых мигрантов стала оседать в России, оставаясь на легальном или нелегальном положении. В обществе стали нарастать ксенофобские, антимигрантские настроения, во многом сформированные политическим и медийным дискурсами. Политики, чиновники и журналисты стали активно спекулировать на теме миграции: завышать масштабы легальной и особенно нелегальной миграции, расистски подчеркивать этнический состав мигрантов, нивелировать их социальный статус, преувеличивать исходящие от мигрантов угрозы, эксплуатируя страхи населения.

Реорганизация Федеральной миграционной службы

Власти отреагировали на изменившуюся ситуацию ужесточением миграционной политики. Немаловажную роль в смене курса миграционной политики сыграли также институциональные изменения в рамках самой миграционной службы. Федеральная миграционная служба была образована 14 июня 1992 г. С 1992 по 1999 гг.

ФМС возглавляла Т. Регент. После 1999 г. миграционная политика осуществлялась в условиях постоянных реорганизаций, смены административной принадлежности и руководства (Воронина 2013: 86). Сначала миграционная служба была передана в новое Министерство РФ по делам федерации, национальной и миграционной политики. В 2001 г. это министерство упразднили, а его функции распределили между Министерством иностранных дел, Министерством экономического развития и торговли и Министерством внутренних дел. В феврале 2002 г. ФМС России была передана в ведение МВД России, что, по словам И. Ивахнюк, «само по себе олицетворяло государственное видение миграции населения не столько как социального процесса, управляемого на основе гуманных принципов, сколько как негативного явления, требующего силового подавления» (Ивахнюк 2013: 159). Была утрачена преемственность и последовательность в деятельности миграционной службы, поскольку МВД России не имело опыта в разработке миграционной политики и не владело навыками работы с мигрантами. МВД трудно было сочетать реализацию миграционной политики, борьбу с нелегальной миграцией, работу с беженцами и внутренними переселенцами и вопросы трудовой миграции (Воронина 2013: 86). Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. (Указ 2004а) Федеральная миграционная служба преобразуется в федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Министерству внутренних дел. Руководство деятельностью федеральной службы отныне осуществляет Президент РФ*. Он определяет ее функции, утверждает положение о службе своим Указом (Указ 2004б), назначает директора и его заместителей, устанавливает предельную штатную численность (в 2004 г. — 18090 чел., в 2005 г. уже 29760). ФМС становится более автономной, к ее функциям добавляются функции паспортно-визовой службы: вопросы паспортизации, гражданства, выдача виз и регистрация. Однако несмотря на возросшую автономию, правила игры и направление миграционной политики продолжало задавать МВД.

Регулирование правового положения иностранных граждан

В июле 2002 г. был принят Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Закон 2002а). Однако вопреки своему названию он не столько определял права и обязанности иностранцев, сколько регулировал с помощью ограничительных мер доступ и нахождение иностранцев на территории России, вводил учет и контроль за их проживанием и трудовой деятельностью, определял порядок их выдворения и депортации. Интересно, что действовавший до этого Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 г. гораздо полнее отражал правовой статус иностранцев в частной и публичной сфере, где имелись ограничения национально-го режима, предоставляемого иностранным гражданам Конституцией.

Закон 2002 г. N 115-ФЗ выделил три правовых режима нахождения иностранных граждан в России: временное пребывание, временное проживание, постоянное

* Последняя крупная реорганизация ФМС произошла в 2012 г. Служба была выведена из подчинения МВД и перешла под руководство Правительства Российской Федерации (Указ 2012а), ее правовое положение было расширено. На ФМС были возложены новые функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции (Постановление 2012). Возросла и штатная численность сотрудников (37342 чел.). В результате служба стала все более походить на федеральное министерство.

проживание*. Эти виды правового статуса заметно отличаются друг от друга и не обеспечивают их владельцам одинаковых прав во многих областях. Наибольшей полнотой прав обладают постоянно проживающие иностранные граждане, меньше прав у временно проживающих, и, наконец, меньше всего прав у временно пребывающих. Именно к этой категории относилась подавляющая часть трудовых мигрантов.

Закон 2002 г. ввел сложную и громоздкую систему регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, которая в целом воспроизводила Положение о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы 1993 г. (Положение 1993б). Ст. 2 вводит термин «иностраный работник», под которым подразумевается временно пребывающий в РФ иностранный гражданин, работающий по трудовому договору или по гражданско-правовому договору на выполнение работ. Ст. 13 устанавливает, что иностранный работник может осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Разрешение выдается работодателю. Чтобы его получить, работодателю нужно иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников. В свою очередь, это разрешение выдается после заключения службы занятости населения. Таким образом, служба занятости регулирует численность и профессиональную структуру иностранных работников со стороны работодателей. На временно и постоянно проживающих иностранцев требование иметь разрешение на работу не распространяется.

В соответствии со ст. 18, въезд «иностраных работников» из визовых стран осуществляется на основании приглашения работодателя, количество которых квотируется. Квота ежегодно утверждается Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации и возможностей по обустройству иностранных граждан. Указанные предложения формируются на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда. Чтобы получить приглашение, работодателю нужно иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников. Это разрешение, в свою очередь, выдается после заключения службы занятости населения. Одновременно с приглашением работодатель оформляет разрешение на работу для каждого иностранного работника. В этой и других статьях подробно прописаны отношения работодателя и государственных органов по поводу выдачи приглашений, разрешений, регистрации, внесения средств на обратный выезд иностранного работника, оплаты выдворения и депортации, информирования миграционной службы в случае нарушения работником договора и многое другое. Однако вопросы трудовых и социальных прав работников практически не рассматриваются: не оговариваются заработанная плата и условия труда, социальное и медицинское страхование, порядок досрочного прекращения трудового договора и участие в профсоюзной деятельности.

* До осени 2000 г. для граждан государств — участников СНГ и граждан бывшего СССР (с советскими паспортами), проживавших в России, действовал институт российской прописки и не устанавливался срок их пребывания в стране. В то же время формально существовал закон СССР, регламентирующий проживание и пребывание в стране иностранцев и лиц без гражданства. С осени 2000 г. было введено требование иметь вид на жительство.

Политика натурализации

Другим, не менее рестриктивным нормативным актом, стал новый Федеральный закон № 62-ФЗ от 31.05.02 «О гражданстве Российской Федерации» (Закон 2002б). Закон ограничил основания для упрощенного порядка получения гражданства – по признанию, по рождению и в порядке регистрации – и установил преобладание общего порядка. Для получения гражданства в общем порядке нужно было прожить в России по виду на жительство в течение пяти лет непрерывно. Однако по закону «О правовом положении иностранных граждан» (Закон 2002а) вид на жительство можно было получить, только прожив не менее года по разрешению на временное проживание. Таким образом, путь к гражданству растягивался на 6 лет и больше. Ситуация усугублялась тем, что на момент принятия закона о гражданстве в России находилось множество мигрантов с советскими паспортами из бывших союзных республик, зарегистрированных по месту жительства в России. По логике закона, чтобы начать путь к гражданству, они должны были выехать из России и урегулировать свой статус.

Действие обоих законов привело к резкому сокращению приема в гражданство в 2003 г. и жалобам населения. В ответ на эту ситуацию Государственная Дума обратилась к Президенту РФ с просьбой изменить отдельные положения Закона о гражданстве. В результате были приняты поправки, которые продлевались до 1 июля 2009 г. и вновь привели к массовому получению гражданства в упрощенном порядке:

«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 [вид на жительство был добавлен в ред. от 03.01.2006], принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» (ч. 4 ст. 14).

В общем порядке гражданство получали единицы. Ч. 4 ст. 14 оставалась главным каналом натурализации вплоть до 1 июля 2009 г., когда эта норма была отменена. Подавляющее большинство получающих гражданство России были гражданами бывшего Советского Союза или лицами без гражданства, проживавшими на территории новых государств. Причем, как отмечает О. Чудиновских, в одну группу соискателей попадали и старые мигранты с неурегулированным статусом, и новые иммигранты, которые, получив РВП, ожидали гражданство не более полутора лет (Чудиновских 2014).

1 марта 2003 г. распоряжением Правительства РФ была одобрена «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (Концепция 2003), которая рассматривала миграцию с точки зрения национальной безопасности. Социально-экономическое развитие и демографические проблемы страны оказались на втором плане. Как следует уже из самого названия, Концепция 2003 г. свела миграционную политику к «регулированию миграционных процессов», причем ни это, ни другие основные понятия не получили определения. Концепция носила декларативный, противоречивый и необязательный для исполнения характер. В итоге она, как удачно выразилась И. Ивахнюк, оказалась внизу «перевернутой пирамиды» миграционного законодательства (Ивахнюк 2013: 160).

Возведенные законодательством барьеры и запреты спровоцировали резкий рост количества мигрантов с неурегулированным статусом, привели к небывалому распространению теневой занятости и коррупционных практик, массовому нарушению прав мигрантов и росту ксенофобии (Тюрюканова 2006). В середине 2000-х гг.

неофициальная занятость мигрантов была на порядок больше официальной. Провозглашаемая властями задача борьбы с нелегальной миграцией на практике оборачивалась прямо противоположными результатами. Возрастало и беспокойство стран СНГ, миллионы граждан которых оказывались вне правового поля в России.

Миграционная политика второй половины 2000-х — 2010-х гг.

Постепенно идущие от общества тревожные сигналы заставили власти обратить внимание на ситуацию и задуматься об изменении миграционной политики. 17 марта 2005 г. Президент В.В. Путин выступил на заседании Совета Безопасности, критично оценив сложившуюся ситуацию и наметив новую стратегию миграционной политики. Он сделал акцент на необходимости мигрантов для социально-экономического развития России и решения ее демографических проблем, подчеркнул важность стимулирования иммиграции и привлечения квалифицированных специалистов, осудил бюрократические преграды и нарушения прав мигрантов. Выступление заканчивалось ролью миграционной политики в консолидации стран СНГ: *«Люди, приехавшие из государств Содружества, способны серьезно укрепить интеграционные связи. А их благополучное законное трудоустройство и нормальная социальная жизнь — один из факторов укрепления сотрудничества с нашими ближайшими партнерами»* (Выступление 2005). На заседании было принято решение о разработке новой Концепции миграционной политики.

В том же году были сделаны первые конкретные шаги по изменению сложившейся ситуации. В марте 2005 г. МОТ провела круглый стол по обсуждению вариантов политики в отношении нерегулируемой миграции в России, на котором был представлен проект концепции миграционной регуляризации в стране. Затем Правительство РФ начало проводить экспериментальную регуляризацию незаконно нанятых трудовых мигрантов, въехавших в Россию на безвизовой основе (сентябрь — декабрь 2005 г.) (Регуляризация 2009: 3).

В 2006 г. началось масштабное реформирование миграционного законодательства, направленное на упрощение процедуры регистрации и найма трудящихся-мигрантов, а также на сокращение числа мигрантов с нерегулированным статусом на территории России. Новое, более либеральное законодательство, было направлено прежде всего на трудовых мигрантов из стран СНГ с безвизовым режимом въезда в Россию.

Для мигрантов с нерегулированным статусом была запланирована амнистия, однако правительство решило, что новое законодательство способно ее заменить, и отменило проведение амнистии. Новое законодательство предусматривало легализацию статуса без въезда из страны, но большинство мигрантов по разным причинам не воспользовались этой возможностью, предпочтя либо остаться с нерегулированным статусом, либо выехать из страны и въехать по новым правилам (Регуляризация 2009: 4).

Миграционный учет

Институт миграционного учета был введен новым Федеральным законом от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», вступившим в силу 15 января 2007 г. (Закон 2006), и Постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 N 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Постановление 2007). Эти нормативные акты существенно

изменили и упростили существовавшую ранее довольно сложную процедуру регистрации, которая носила разрешительный характер. По новым правилам, миграционный учет стал делиться на регистрацию по месту жительства — для временно (по РВП) и постоянно (по виду на жительство) проживающих, и учет по месту пребывания для временно пребывающих. Срок временного пребывания составил 90 дней и мог быть продлен до 1 года. Учет по месту пребывания стал носить уведомительный характер, т. е. мигранту стало не нужно самому являться в органы ФМС, а те, кто принимал у себя мигранта, могли отправить уведомление по почте. Появилась также возможность постановки мигранта на учет по адресу юридического лица, что снимало проблему поиска жилого помещения.

Однако оставалось одно узкое место: нужно было найти принимающую сторону, и принимающая сторона должна была послать уведомление о прибытии иностранца в течение трех дней. Многие работодатели и собственники жилья по разным причинам нарушали права мигрантов и отказывались ставить их на учет, а механизм восстановления прав в Законе прописан не был (Регуляризация 2009: 10–12).

Для упрощения и автоматизации постановки на учет и других процедур Закон предусматривал создание Государственной информационной системы миграционного учета, основой которой является Центральный банк данных по учету иностранных граждан. Таким образом, государство начало получать информацию о людях, которая, с одной стороны, позволяла ему планировать свою деятельность, а с другой — осуществлять над ними контроль.

Либерализация найма и институт квотирования

Мигранты из стран с безвизовым въездом получили значительную независимость от работодателя. По новым правилам, иностранный работник получил право самостоятельно (или через посредника) обращаться в органы ФМС для получения разрешения на работу и последующее право поиска работы по своему усмотрению. Напомним, что раньше разрешение на работу получал работодатель.

Новое законодательство освободило работодателя от необходимости получать разрешение на привлечение иностранных граждан и вместе с ним — разрешение на работу для мигрантов: теперь они должны были посылать уведомление о найме иностранного работника в ФМС и службу занятости. Кроме того, работодатель был обязан проверить наличие у мигранта разрешения на работу и заключить с ним трудовой договор. За наём мигранта из стран СНГ, не имеющего разрешения на работу, предусматривались жесткие санкции. Согласно ч. 1 ст. 18.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КОАП), наём в Российской Федерации иностранного гражданина при отсутствии у него разрешения на работу влечет наложение административного штрафа на юридических лиц — от 250 тыс. до 800 тыс. рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, причем санкции применяются за каждого мигранта, нанятого с нарушением законодательства. В 2008 г. штрафы были существенно повышены. Прежние штрафы были в 10 раз ниже (максимальный штраф составлял 8 тысяч рублей) и при этом не учитывалось количество работающих нелегально.

С 2007 г. механизм квотирования численности трудящихся-мигрантов из визовых стран был распространен на трудящихся, приезжающих в безвизовом порядке. Квоты могли устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан и страны их происхождения.

Изменился и порядок взаимодействия федеральных и региональных органов власти, а также региональных органов власти и работодателей, при определении потребности в иностранных работниках. Процедуры такого взаимодействия определялись Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 783 (Постановление 2006). Основным источником информации для определения квот были заявки работодателей. Работодатели, привлекающие иностранную рабочую силу, теперь должны были представлять заявки по всем иностранным работникам, в том числе прибывшим из СНГ в безвизовом порядке.

В общем виде процесс формирования квот выглядел следующим образом:

Работодатели → Заявки (до 1 мая) → **Уполномоченные органы** → Обобщенные заявки → **Региональные межведомственные комиссии (МВК)** (органы службы занятости, территориальные органы ФМС, региональные органы по образованию, экономике, государственные инспекции труда) → Одобренные заявки → **Губернатор, глава администрации** → Предложения регионов (до 15 июля) → **Минздравсоцразвития** → Обобщенные предложения регионов → **Федеральная МВК** (ФМС, Роструд, Минэкономразвития) → Одобренные предложения регионов → **Минздравсоцразвития** → Проекты Постановлений правительства РФ.

Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации устанавливали на очередной год:

- общий объем потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам;
- квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;
- квоту на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

После утверждения проектов Постановлений Правительством РФ, Минздравсоцразвития по согласованию с ФМС и Минэкономразвития в месячный срок утверждало распределение квот по регионам России и профессиям. Для корректировки квот по регионам предусматривался резерв в 30 %. После утверждения квоты список профессий, открытых для мигрантов, направлялся в региональные представительства ФМС. Однако никакой нормативный акт не обязывал ФМС использовать только этот список в ходе выдачи разрешений на работу трудящимся-мигрантам (Анализ подходов 2009: 6–9).

Вместе с тем законодательством предусматривалась возможность установления перечня профессий (специальностей, должностей), на которые квоты не распространяются (п. 4 ст. 18.1) (Закон 2002а). Данный перечень формировался Минздравсоцразвития по согласованию с Минэкономразвития и ориентировался на иностранных граждан — квалифицированных специалистов. Начиная с 2009 г., этот перечень каждый год расширялся (в 2008 г. 24 наименования, в 2009 — 17, в 2010 — 22, в 2011 — 32, в 2012 — 43, в 2013 — 59, а в 2014 — 62). Сначала он включал руководителей высшего звена и инженеров, потом к ним добавились работники культуры и журналисты.

Неудивительно, что на практике предложенный механизм квотирования оказался громоздким и неточным. Методология оценки потребности в рабочей силе основывалась только на одном источнике — заявках работодателей. Многие работодатели не участвовали в заявочной кампании, поскольку боялись привлечь к себе внимание контролирующих органов (Регуляризация 2009: 23). Причем работодатель, который не участвовал в заявочной кампании по определению квот, мог

воспользоваться квотой наряду с теми, кто участвовал. Впоследствии началась торговля квотами с помощью фирм-посредников. Обилие инстанций для согласования и сжатые сроки обработки заявок усиливали транзакционные издержки и не позволяли оперативно вносить изменения на многих этапах процесса формирования квот (Анализ подходов 2009: 9–10).

Другим инструментом защиты национального рынка труда стал п. 5 ст. 18.1 Закона 2002 г.: «Правительство Российской Федерации может устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых работодателями в различных отраслях экономики». Однако непродуманное, политически ангажированное применение этой нормы резко противоречило общей тенденции либерализации миграционной политики. Новый инструмент управления трудовой миграцией был использован в рамках кампании по «наведению порядка на рынках» (Михайлова, Тюрюканова 2009).

Основным результатом либерализации миграционного законодательства России стала массовая легализация трудовых мигрантов, коснувшаяся как регуляризации пребывания/ проживания, так и занятости. Если в середине 2000-х гг. доля работающих легально среди мигрантов оценивалась не более чем в 5–10 %, то теперь она приблизилась к трети, и сами процедуры регуляризации стали значительно проще как для мигрантов, так и для работодателей (Регуляризация 2009: 27).

Патентная система

Другим важным шагом в сторону легализации занятости стало введение патентов на работу у частных лиц для мигрантов из безвизовых стран. Соответствующие поправки в Закон 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан» были внесены 1 июля 2010 г. Существовавшее в России разрешение на работу давало право работать только у юридических лиц, поэтому мигранты, занятые в частных домохозяйствах, попадали в нерегулируемую и неконтролируемую государством зону. Патент стал новым разрешительным документом, который должен был вывести из тени эту категорию работников.

Срок оформления патента не превышал 10 дней. Он выдавался на срок от 1 до 3 месяцев и мог неоднократно продлеваться на период не более 3 месяцев. Общий срок действия — не более 12 месяцев со дня выдачи. Административный штраф за наем иностранца без патента был незначителен и составлял от 2 до 5 тыс. рублей. По сравнению с разрешением на работу патент обладал заметными преимуществами. Во-первых, транзакционные издержки оформления патента были существенно ниже, во-вторых, стоил он дешевле (12 тыс. руб. в год), чем разрешение на работу, приобретаемое через посредников (15–25 тыс. руб.), в-третьих, патент обеспечивал простой способ продления регистрации по месту пребывания, и, наконец, имея патент, не нужно было выезжать из России через 90 дней (как в случае отсутствия разрешения на работу) (Практика использования патентов 2012: 48–61). В итоге, уже к концу 2011 г. было выдано более миллиона патентов, а к 2014 г. более шести миллионов.

Вместе с тем, как отмечают эксперты, простота и легкость получения патента обернулись тем, что патент стал одним из доступных способов легализации занятости для тех трудовых мигрантов, которые работали у юридических лиц и которым трудно было получить разрешение на работу (Там же: 50). Другим серьезным недостатком патентов, по мнению экспертов, являлось исключение мигрантов — держателей патентов из системы медицинского освидетельствования и медицинского страхования (Там же: 80).

Очевидная простота и эффективность патентной системы заставила законодателя реформировать механизм регулирования рынка труда мигрантов из безвизовых стран: отказаться от института квотирования, отменить разрешение на работу и распространить патентную систему на работу у юридических лиц*. Эти изменения были введены Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон 2014а) и должны вступить в силу с 1 января 2015 г. Отметим, что для мигрантов из визовых стран институт квотирования и разрешений на работу сохраняется.

Патент оформляется только в том случае, если целью визита в миграционной карте указана «работа». Заявление о выдаче патента подается в течение 30 дней с даты въезда в Россию, в случае нарушения этого срока предусмотрен штраф от 10 до 15 тыс. рублей. Патент оформляется в течение десяти рабочих дней с даты обращения. Он выдается на период от 1 до 12 месяцев и его можно неоднократно продлевать. При этом общий срок его действия не должен превышать один год (с возможностью переоформления еще на один год). Патент автоматически продлевается на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В ином случае срок действия патента прекращается. Работать по патенту можно только в том регионе, в котором он выдан. Причем, как отмечает глава ФМС К. Ромодановский, *«Регион имеет возможность ввести коэффициент на фиксированный платеж, который составляет 1200 рублей. То есть стоимость патента умножается на этот коэффициент. Если регион хочет, чтобы трудовых мигрантов было меньше, он устанавливает высокий коэффициент, и наоборот. Я считаю, что это правильный подход, потому что регулировать потребность в иностранной рабочей силе через федеральный правительственный подход — долго и негибко»* (Въезжаем в Новый Год 2014). В течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин обязан представить в территориальный орган ФМС лично либо отправить по почте копию трудового договора.

Однако для оформления патента к прежним требованиям — постановка на учет (регистрация) в семидневный срок и медицинское освидетельствование — добавляются два условия. Во-первых, иностранный работник должен иметь договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем с медицинской организацией договора. Речь идет о первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме. Во-вторых, он должен пройти экзамен на знание русского языка, истории России и основам законо-

* Реформы коснулись и работодателей: упростилась процедура уведомления контролирующих органов о привлечении иностранных работников (Приказ 2014). До сих пор работодатели должны были предоставлять сведения о заключении и расторжении трудовых договоров в ФМС, региональную службу занятости и налоговую инспекцию. По новым правилам, в трехдневный срок уведомлять нужно только миграционную службу. Работодателям также не придется больше сообщать в миграционную службу о выплате зарплаты и предоставлении отпуска иностранным работникам. А все уведомления можно направлять в электронной форме — через портал государственных услуг. Для тех, кто нарушит сроки уведомления миграционной службы о привлечении иностранных работников, либо не сообщит об этом вовсе, предусмотрены административные штрафы, напр., для юридических лиц от 400 до 800 тысяч рублей. Новый порядок уведомления ФМС о привлечении иностранных работников вступит в силу с 3 февраля 2015 г.

дательства РФ. Разумеется, за все это надо платить, и труд мигрантов становится дороже*. К. Ромодановский оправдывает такой подход защитой национального рынка труда: «... налоги, которые платит работодатель за российского работника в месяц, составляют половину заработной платы работника. За иностранного работника он столько не платит. Мигрант в Москве зарабатывает в среднем 30 тысяч рублей. И это вся сумма, в которую он обходится работодателю. Российский работник с такой зарплатой реально стоит в полтора раза дороже. Мы должны как-то сделать мигранта дороже, чтобы была конкуренция? Мы должны защищать в хорошем смысле нашего работника? Да. Вот и подход» (Въезжаем в Новый Год 2014).

Итак, вместе с введением патентной системы начинается процесс дифференциации миграционной политики по отношению к различным категориям мигрантов. Другой выделенной категорией с особым режимом занятости и прав стали высококвалифицированные специалисты.

Высококвалифицированные специалисты

На мировом рынке труда высококвалифицированные специалисты обладают редким ресурсом, что вызывает высокую конкуренцию за этот ресурс между глобальными игроками (ОЕСD 2008). Многие страны стремятся привлечь таких специалистов, вырабатывая по отношению к ним особую миграционную политику (Гапонова 2010). Как правило, они пользуются облегченным режимом доступа на национальный рынок труда и более широкими правами по сравнению с другими, менее квалифицированными группами мигрантов.

По сравнению со многими странами Запада Россия достаточно поздно осознала необходимость в привлечении высококвалифицированных кадров. Так, изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», касающиеся высококвалифицированных специалистов (Закон 2010), были внесены только в 2010 г. Главным критерием определения высококвалифицированного специалиста, помимо опыта работы, навыков или достижений в конкретной области деятельности, стал размер его зарплаты: не менее двух миллионов рублей в год или не менее одного миллиона рублей в год для научных работников или преподавателей, привлеченных вузами, академическими учреждениями, исследовательскими центрами и резидентами особых экономических зон.

Остановимся на особенностях миграционной политики по отношению к высококвалифицированным специалистам.

Во-первых, им облегчается доступ на рынок труда. На них не распространяется квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в страну в целях осуществления трудовой деятельности, а также квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу. Исследование рынка труда не проводится. Работодатель самостоятельно осуществляет оценку компетентности и уровня квалификации иностранного гражданина и подает в ФМС ходатайство о привлечении высококвалифицированного специалиста и проект трудового договора с ним.

Во-вторых, расширяются их экономические и социальные права. Если все условия закона соблюдаются, то иностранный специалист получает разрешение на

* Он становится дороже еще и потому, что социальные права временных трудовых мигрантов расширились: с 2013 г. за них должны уплачиваться страховые платежи в Пенсионный фонд РФ, а с 2015 г. в Фонд социального страхования (по тарифу 1,8% от фонда оплаты труда, для россиян – 2,9%).

работу на срок действия контракта, но не более, чем на три года (напомним, что для остальных категорий мигрантов этот срок не более года). Причем и трудовой договор, и разрешение на работу могут неоднократно продлеваться.

Кроме того, высококвалифицированный специалист вправе сам заявить о себе, подав ходатайство с доказательствами своей компетенции в представительство Российской Федерации в своей стране. Для переговоров с потенциальным работодателем специалист (из визовых стран) может легко получить деловую визу, которую затем, после заключения контракта, он может конвертировать в рабочую визу.

Только высококвалифицированные специалисты могут получить разрешение на работу одновременно в нескольких субъектах РФ, если это оговорено в договорах с ними. Деятельность остальных работников ограничена только одним субъектом РФ. Кроме того, высококвалифицированные специалисты получают налоговые льготы.

ФМС контролирует соблюдение трудовых прав высококвалифицированных специалистов. Для этого работодатели обязаны ежеквартально уведомлять ФМС об исполнении обязательств по выплате зарплаты специалистам, о расторжении договоров, о неоплачиваемых отпусках.

Важнейшие преференции в области доступа на рынок труда и расширения прав коснулись не только самого высококвалифицированного специалиста, но и членов его семьи. Как сам специалист, так и члены его семьи могут быстро и легко получить вид на жительство на срок действия трудового договора. Им выдаются многократные визы, по которым они вправе работать в России (без учета квоты) и учиться. Работодатели могут заключать с ними трудовые договоры без разрешения на привлечение иностранных работников. Если они прибыли в страну в безвизовом порядке, то могут находиться в России в течение срока действия разрешения на работу, предоставленного высококвалифицированному специалисту. Отдельно выделяется медицинское обеспечение высококвалифицированного специалиста и членов его семьи. Они должны быть застрахованы по договору добровольного медицинского страхования.

Наконец, значительно сокращены временные и транзакционные издержки, связанные с получением статуса высококвалифицированного специалиста и соответствующих прав.

Таким образом, по сравнению с другими категориями мигрантов, для привлечения высококвалифицированных специалистов используется сочетание различных инструментов: облегченный доступ на рынок труда, учитывающий как спрос со стороны работодателя, так и предложение со стороны самих специалистов, а также расширенный набор экономических и социальных прав*.

* Другой значимой категорией высококвалифицированных мигрантов можно считать иностранных студентов и аспирантов, которых также коснулись изменения миграционной политики. Например, они получили право совмещать учебу с работой (Закон 2013а). Кроме того, образовательная (учебная миграция) была осознана как важный канал иммиграции и натурализации. Выпускники российских вузов могут получить гражданство РФ в упрощенном порядке: для этого надо проработать в РФ не менее трех лет (Закон 2014б). Аналогичное требование для получения гражданства в упрощенном порядке было введено в июне 2014 г. и для двух других категорий иностранных граждан — индивидуальных предпринимателей, которые работают в России с ежегодной выручкой не менее 10 млн рублей, и квалифицированных специалистов, востребованных российской экономикой (определяется перечнем профессий).

Концепция государственной миграционной политики до 2025 г.

Реформа законодательства должна была отразиться в новой Концепции государственной миграционной политики, решение о разработке которой, как мы помним, было принято еще в 2005 г. Однако работа над Концепцией затянулась. По мнению И. Ивахнюк, главными причинами такого положения дел были внутреннее сопротивление части чиновников ФМС либеральному курсу и начавшийся в 2008 г. экономический кризис, который спровоцировал новое ужесточение миграционной политики и рост антимигрантских настроений (Ивахнюк 2013: 161–162). Тем не менее, в 2009 г. воссоздается Правительственная комиссия по миграционной политике*, которую сначала возглавил директор ФМС К.О. Ромодановский, а с 2011 г. — первый заместитель Председателя правительства РФ И.И. Шувалов. В феврале 2011 г. на рассмотрение комиссии были предложены два проекта Концепции: один был подготовлен ФМС, а другой — Общероссийской организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». Последний проект отражал интересы бизнеса и был более либерален (Там же: 162). Отклонив оба проекта, Комиссия приняла решение создать компромиссный вариант, разработка которого была поручена группе ученых-экспертов. В результате получился либеральный проект, в котором подчеркивалась положительная роль миграции для России, предлагалось сделать миграционную политику более прозрачной и ясной для общества и самих мигрантов, дифференцировать условия приема для различных категорий мигрантов, отказаться от «коррупционноремных» механизмов типа квот, продумать способы адаптации и интеграции мигрантов (Там же: 162–163).

Как указывает И. Ивахнюк, одобрение проекта Концепции гражданскими ведомствами — Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Рострудом — натолкнулось на жесткую реакцию силовых ведомств в лице МВД, ФСБ, ФСКН, которые указывали на то, что в Концепции плохо представлены цели национальной безопасности. В результате было предложено провести публичное обсуждение проекта (Там же: 163). В ходе широкой дискуссии первоначальный документ изменился, в него вернулся рестриктивный блок, связанный с противодействием незаконной миграции, проявились противоречия между целями миграционной политики. Так, на первом месте оказалось обеспечение национальной безопасности, на втором — стабилизация и увеличение численности населения, на третьем — развитие экономики. В итоге скорректированная версия «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» была утверждена 13 июня 2012 г. (Концепция 2012). Первый этап реализации Концепции был рассчитан до 2015 г. В отличие от Концепции 2003 г., Концепция 2012 г. задала четкое направление для всех последующих реформ в сфере миграции.

Адаптация и интеграция мигрантов

Адаптация и интеграция мигрантов становятся объектом федеральной государственной политики очень поздно, по сути, только в рамках Концепции государственной миграционной политики 2012 г. Характерно, что в экспертном научном

* Судьба Правительственной комиссии по миграционной политике, призванной координировать деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также взаимодействовать с представителями научного сообщества и общественных организаций весьма показательна: она была создана 30 июня 1998 г., упразднена 5 января 2001 г., воссоздана 21 июня 2002 г. и вновь упразднена 16 апреля 2004 г.

сообществе необходимость такой политики было осознана еще в середине 2000-х гг. (Мукомель 2005). Тогда же принимаются многочисленные региональные программы толерантности и комплексные региональные программы национальной политики. Авторы Концепции 2012 г. подчеркивали важность создания условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиту их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. Они признавали, что прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам, и призывали привлечь к организации таких программ всех заинтересованных акторов (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), при активной информационной поддержке со стороны СМИ.

Концепция предлагала целый ряд направлений интеграционной политики, однако на практике все они в основном свелись к одному: обязательным для получения того или иного статуса экзаменам. Характерно, что идея адаптации посредством экзаменов была высказана в программной предвыборной статье В. Путина «Россия: национальный вопрос» (Путин 2012). И уже 7 мая 2012 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об обеспечении межнационального согласия» (Указ 20126) Правительству Российской Федерации было поручено ввести обязательный экзамен по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для всех трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов.

Первый шаг был сделан 1 декабря 2012 г., когда вступили в силу поправки к статье 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статье 27.2 Закона РФ «Об образовании». Эти изменения предусматривали, что для осуществления трудовой деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию из безвизовых стран, должен владеть русским языком на уровне не ниже базового. Для того чтобы оформить разрешение на работу в этих сферах, иностранцы должны были предъявить сертификат, подтверждающий их знание русского языка, или документ об образовании, выданный в СССР или в Российской Федерации (с 1 сентября 1991 г.). Сертификат выдавался после сдачи платного экзамена в аккредитованной образовательной организации.

На втором этапе экзамены охватили всех иностранцев, за исключением участников государственной программы переселения соотечественников и высококвалифицированных специалистов, а к русскому языку добавилось знание истории России и основ законодательства РФ (поправки от 20 апреля 2014 г. в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Поправки вступают в силу с 1 января 2015 г.

Такое узкое, ведомственное понимание адаптации и интеграции проявилось и в проекте Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», который был разработан ФМС и зарегистрирован 28 февраля 2014 г. (Проект ФЗ 2014). В пояснительной записке к проекту закона отмечалось, что усилий гражданского общества по подготовке мигрантов к экзаменам (на тот момент в стране действовало 298 языковых курсов) недостаточно, поэтому нужно создать соответствующие юридические основания и организационную инфраструктуру. Проект закона связывал адаптацию

с режимом временного пребывания, а интеграцию — с режимом временного или постоянного проживания. *«Социальная и культурная адаптация иностранных граждан это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности»* (Проект ФЗ 2014). Социальная и культурная интеграция — то же самое, только в объеме, необходимом для временного проживания или постоянного проживания на территории Российской Федерации. Соответственно, для оказания услуг по адаптации и интеграции планировалось создать организационную инфраструктуру в форме центров информационной и правовой поддержки, центров социальной адаптации и интеграции (в них мигранты могли бы жить), центров профессиональной подготовки и переподготовки. Для этого иностранцы должны были заключать адаптационные и интеграционные договоры с органами местного самоуправления и ФМС.

Если приведенное в проекте определение адаптации не вызывает вопросов, то с таким пониманием интеграции трудно согласиться. По сути, под маской интеграции здесь предлагается культурная ассимиляция. Нет движения культур навстречу друг другу, нет и структурной интеграции, понимаемой как обретение положения в обществе — в экономике и системе образования, в профессиональном отношении или в качестве гражданина. Ни слова не говорится о наделении правами, связанными с конкретными позициями в разных сферах общества. Как бы то ни было, проект так и остался на бумаге, а на практике были созданы только курсы по подготовке к экзаменам.

Миграционная политика в рамках региональной интеграции

Региональная интеграция на постсоветском пространстве значительно упрощает доступ на рынок труда и расширяет социальные и экономические права трудящихся-мигрантов. В ноябре 2010 г. Россия, Казахстан и Беларусь подписали Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Соглашение 2010). С 1 января 2012 г. Соглашение вступило в силу. Трудящимся-мигрантам были предоставлены следующие преференции:

- работодатели государства трудоустройства привлекают трудящихся-мигрантов из государств Сторон без учета ограничений по защите национального рынка труда;
- трудящимся-мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности на территориях государств Сторон;
- трудящийся-мигрант и члены его семьи освобождаются от регистрации в течение 30 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства;
- срок временного пребывания трудящегося-мигранта и членов его семьи определяется сроком действия трудового договора трудящегося-мигранта с работодателем;
- социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного*, трудящихся мигрантов осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства;

* О пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов см.: (Чирков 2012; Мобильность пенсий 2014; Трудовые мигранты 2014).

- дети трудящегося-мигранта, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства;
- право трудящегося-мигранта и членов его семьи на получение соответствующей безвозмездной скорой (неотложной) медицинской помощи и иной медицинской помощи регулируется законодательством государства трудоустройства и международными договорами, участником которых оно является;
- трудящийся-мигрант имеет право наравне с гражданами государства трудоустройства вступать в профессиональные союзы.

С 1 января 2015 г. Россия, Белоруссия и Казахстан выйдут на новый уровень экономической интеграции: начнет действовать Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — преемник Таможенного союза, созданного тремя странами в 2010 г. Затем к ЕАЭС должны присоединиться Армения и Киргизия. Все существующие преференции в рамках Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей останутся в силе и распространятся на новые государства Союза. К ним добавится взаимное признание дипломов об образовании, за исключением дипломов юристов, педагогов, медиков и фармацевтов, которые требуют процедуры признания. Вводятся и налоговые преференции: трудовые мигранты из стран, входящих в Союз, будут платить подоходный налог 13% (а не 30%, как было ранее), с момента устройства на работу.

Выдворение, запрет на въезд, амнистия

Установка на ужесточение правил контроля за соблюдением миграционного законодательства проявилась еще в ходе предвыборной кампании В. Путина 2012 г. (Путин 2012), а зримые черты обрела в Концепции государственной миграционной политики, войдя в блок мер по противодействию незаконной миграции. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия» (Указ 2012б) поручал правительству подготовить проекты нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации. Первым таким актом стал Федеральный закон от 23.07.2013 N 224-ФЗ (Закон 2013б), который вносил изменения в ст. 27 Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (Закон 1996). Основные изменения заключались в расширении оснований для запрета въезда в Россию иностранным гражданам. Так, въезд закрывался на 5 лет, если в отношении иностранного гражданина было вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации (ст. 27. пп. 2) и если иностранный гражданин неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории РФ. Если решение об административном выдворении выносилось два и более раза, то въезд закрывался на 10 лет (ст. 27 пп. 2.1).

Другое основание вводилось в статью 27 Федеральным законом от 28.12.2013 N 389-ФЗ (Закон 2013в) и было связано с «шенгенской» нормой пребывания в России, которую устанавливал тот же закон: срок временного пребывания в РФ ино-

странного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом (Закон 2002а: ст. 5 пп. 1). Если иностранный гражданин превысил срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, то въезд в Россию ему закрывается на три года (Закон 1996: ст. 27 ч. 1. пп. 12)

Эти правовые акты многократно увеличили число выдворений и депортаций*, а въезд был запрещен более чем одному миллиону человек. Но и этого показалось мало. Федеральный закон от 31.12.2014 N 524-ФЗ (Закон 2014г) еще больше ужесточил основания для запрета на въезд. Если иностранцы нарушили установленный срок пребывания в стране на шесть месяцев, запрет на въезд составит пять лет, если на девять месяцев — то на 10 лет (ст. 27 пп. 13, 14).

Такие масштабные санкции стали возможны благодаря развитию безличных автоматизированных средств учета и контроля — Центрального банка данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ), который является частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в РФ. С помощью ЦБДУИГ ФМС оформляет и выдает документы для въезда, временного пребывания и проживания иностранных граждан в РФ, контролирует соблюдение ими миграционного законодательства и осуществляет миграционный учет. Точность данных и усиление контроля возросли благодаря обязательной дактилоскопии и фотографированию трудовых мигрантов из безвизовых стран, введенной с 1 января 2013 г. поправками в Федеральный закон от 25 июля 1998 года N 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (ст. 9 ч. 1 пп. «п») (Закон 1998).

Информационная система позволяет уточнить данные о мигрантах с неурегулированным статусом. По данным ФМС, на ноябрь 2014 г. в России, без учета Крыма и украинских беженцев, с различными целями находилось почти 9,9 миллиона иностранцев. По словам К. Ромодановского: *«Почти 2,9 миллиона из них превысили сроки пребывания в России. С учетом цели въезда, трудоспособного возраста и срока пребывания с большой долей уверенности можно сказать, что они незаконно работают. Почти половина — 45% — иностранцев находятся в крупных городах — Москве, Санкт-Петербурге, а также Московской и Ленинградской областях. В этих же субъектах сосредоточены 70% законно работающих и почти 30% нарушителей режима пребывания. Ранее мы оценивали соотношение законно и незаконно работающих как 1 к 3, затем — 1 к 2. Сейчас соотношение близко к единице: на 2,7 миллиона законно работающих — 2,9 миллиона незаконно. Движение есть»*. Для главы ФМС в этой ситуации включается логика экономии средств: гораздо дешевле запретить въезд нарушителям после их самостоятельного выезда из России, чем выдворить из страны такое количество людей с неурегулированным статусом (В России... 2014).

Таким образом, запрет на въезд стал основным механизмом «борьбы» с нарушениями миграционного законодательства. Однако в политических целях запрет на въезд может быть снят. Так, перед парламентскими выборами в Молдове в ноябре 2014 г. по просьбе лидеров партии социалистов ФМС объявила о миграционной

* Подробнее о проблеме выдворения, депортации и экстрадиции в предыдущие годы см.: (Ганнушкина 2013: 227–230).

амнистии для тех граждан Молдовы, которые превысили срок пребывания в России и хотели бы съездить на родину для участия в выборах. Они могли свободно выезжать и въезжать в Россию, причем ФМС способствовала их легализации. На тот момент, по данным ФМС, из официально находящихся в России 600 тыс. граждан Молдовы лишь около 190 тыс. имели право на работу, 232 тыс. находились в России свыше 90 дней без оформления документов, а 60 тыс. пребывали без документов свыше одного года (МИД Молдавии... 2014)*.

Отношение к миграционной амнистии самой ФМС остается противоречивым и непоследовательным. То на возможность амнистии намекают, то категорически отрицают ее. Вместе с тем на службу усиливается давление неправительственных организаций и властей Киргизии и Таджикистана, которые в этом вопросе отстаивают интересы своих граждан. Возможно, ФМС и пойдет на уступки но, скорее всего, в случае незначительных нарушений миграционного законодательства.

Заключение

Противоречия миграционной политики России обусловлены, прежде всего, противоречиями между ее целями: экономическое развитие, демографический рост (замещение естественной убыли населения, особенно трудоспособного), защита национального рынка труда, социокультурная интеграция (национальная идентичность и социальная сплоченность), национальная безопасность и общественный порядок, предоставление убежища.

Разумеется, эти противоречия характерны для миграционной политики не только России, но и многих других государств. Однако особенностью российской ситуации является неразличение или плохая артикуляция самих целей, а также слабость процесса их согласования. Для выстраивания компромиссной и работающей конфигурации целей нужна широкая общественная дискуссия и вовлечение множества заинтересованных акторов: государства, бизнеса, экспертных сообществ, общественных организаций разного уровня, самих мигрантов и представителей стран их происхождения. Кроме ясных стратегических ориентиров для реализации миграционной политики требуется устойчивая правовая и институциональная база, а также достаточное финансирование (Мукомель 2005).

К сожалению, ни одно из этих условий ни на одном этапе не выполняется в полной мере. В результате мы наблюдаем резкие колебания миграционной политики между либеральным и рестриктивным режимом, постоянное, иногда внезапное реформирование миграционного законодательства, частую реорганизацию ключевого актора — федеральной миграционной службы, неоправданное распределение финансовых потоков.

Другой существенной особенностью российской ситуации является разрыв между писаным правом и правоприменительной практикой. Результативность миграционной политики сложно вовремя оценить, поскольку отсутствует эффективный мониторинг последствий законодательных решений.

На протяжении всей своей истории российская миграционная политика является как инструментом внутренней политики, которым особенно любят пользо-

* Другими примерами использования миграционной политики как ресурса геополитического давления являются угрозы введения визового режима с отдельными странами СНГ, выборочное применение запретительных правовых норм в отношении граждан некоторых стран, натурализация населения непризнанных республик («раздача паспортов»).

ваться во время предвыборных кампаний, так и *геополитическим ресурсом* влияния на постсоветском пространстве. Ключевую роль здесь играет безвизовый режим с большинством стран СНГ и формальные законодательные нормы, которые то включаются, то исключаются в зависимости от политической конъюнктуры. Еще одним геополитическим инструментом служит предоставление российского гражданства лицам, которые постоянно проживают за пределами России.

Указанная выше неопределенность стратегических целей проявляется и в противоречивости отдельных направлений миграционной политики. Так, в области *трудоустройственной* миграции легкий доступ работников из стран с безвизовым режимом въезда оборачивается сложностью их регуляризации и интеграции после приема, что связано не только с громоздким законодательством, но и с ксенофобией принимающего общества.

В отношении *политики натурализации* трудно не согласиться с О. Чудиновских, отмечающей парадоксальную ситуацию, когда подавляющее большинство получает гражданство в упрощенном порядке, не прожив в России и двух лет, а общий порядок является исключением. В тот или иной момент на первый план выходит канал, обеспечивающий наиболее быстрый способ натурализации, поскольку промежуточные статусы связаны с большими бюрократическими издержками и значительным ограничением прав. Ускоренная натурализация остается главным призом для целого ряда категорий иностранных граждан. Складывается ситуация, когда гражданство, наделяя иммигрантов максимальными правами и возможностями, не завершает процесс интеграции, а скорее лежит в его начале (Чудиновских 2014).

Со второй половины 2000-х гг. начинается *процесс дифференциации* миграционной политики. Постепенно оформляется иммиграционный канал, связанный с переселением соотечественников. В настоящее время он активно пополняется беженцами с Юго-Востока Украины. Осознается значение образовательной миграции. В области трудовой миграции выделяются категории квалифицированных и высококвалифицированных специалистов, получающих расширенный набор прав. Развивается патентная система для трудовых мигрантов из безвизовых стран. Особые преференции получают граждане государств — участников Евразийского Союза.

Политика интеграции как отдельное направление складывается только в последние годы. Однако понимается она очень узко и, по сути, подменяется политической культурной ассимиляцией, главным инструментом которой служат экзамены. Структурная интеграция — включение мигрантов в различные сферы общества, надделение их соответствующими правами, выработка механизмов защиты этих прав — лежит за рамками политики интеграции. Так, в России до сих пор отсутствует антидискриминационное законодательство и соответствующие правоприменительные институты (Осипов 2009).

Однако *тенденция расширения прав* мигрантов существует. Этот процесс идет прежде всего в рамках евразийской интеграции. Для остальных категорий мигрантов он имеет разные основания. Мы видели, как со временем расширялись права репатриантов-соотечественников, как менялся объем прав у временно и постоянно проживающих, как дополнительные права стали одним из способов привлечения высококвалифицированных мигрантов и иностранных студентов. Наконец, эта тенденция коснулась и временных трудовых мигрантов. Интересно, что основной легитимацией властей служит то, что надделение правами делает труд мигрантов более дорогим и менее выгодным для работодателя. Приведет ли это к конкуренции мигрантов с гражданами России на рынке труда, пока не ясно.

Противодействие *незаконной миграции* и запретительные меры становятся духом политики первой половины 2000-х гг., что приводит к появлению нескольких миллионов недокументированных мигрантов, массовому нарушению работодателями экономических и социальных прав трудящихся-мигрантов и повсеместному распространению коррупции среди проверяющих органов. Несмотря на определенную либерализацию миграционной политики и успешную регуляризацию сотен тысяч мигрантов, рестриктивные тенденции сохраняются и в последующий период. Ужесточение законодательства и развитие автоматизированных систем контроля позволило начать процесс массового выдворения и запрета на въезд в Россию. В результате более миллиона людей, нарушивших миграционное законодательство или совершивших даже незначительные административные правонарушения, лишены возможности жить и работать в России.

Литература и источники

Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся мигрантах и планирование миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт. Москва: МОТ, 2009.

Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации. Дисс. ... д. полит. н. М., 2013.

В России сравнялось число законно работающих мигрантов и нелегалов, РИА Новости, 20.11.2014. [<http://ria.ru/society/20141120/1034263422.html#ixzz3JbRu6eSrg>]. Дата доступа 14.12.2014.

Воронина Н. Вводная статья. Начало: первые годы после распада СССР // Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 тт. Т. 2. М.: Спецкнига, 2013.

Въезжаем в Новый Год. Константин Ромодановский: Как встретит Россия мигрантов в 2015-м, Российская газета, 28.12.2014 [<http://www.rg.ru/2014/12/29/romodanovskij.html>]. Дата доступа 30.12.2014.

Выступление Президента В.В. Путина на заседании Совета Безопасности РФ по миграционной политике. 17 марта 2005 г.

Ганнушкина С. Вводная статья. Мигранты и основные права человека в России // Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 тт. Т. 2. М.: Спецкнига, 2013.

Гапонова А. Международная миграция высококвалифицированных специалистов: направления, масштабы, регулирование, Демоскоп Weekly, № 441-442, 1–14 ноября 2010.

Закон (1991). Закон РСФСР от 28.11.91 N 1948-1 «О гражданстве РСФСР»

Закон (1993а). Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 «О беженцах»

Закон (1993б). Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 «О вынужденных переселенцах»

Закон (1996). Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

Закон (1998). Федеральный закон от 25 июля 1998 года N 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»

Закон (2002а). Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

Закон (2002б). Федеральный закон № 62-ФЗ от 31.05.02 «О гражданстве Российской Федерации»

Закон (2006). Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

Закон (2010). Федеральный закон от 19.05.2010 N 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон (2013а). Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»

Закон (2013б). Федеральный закон от 23.07.2013 N 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон (2013в). Федеральный закон от 28.12.2013 N 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” и статью 5 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”»

Закон (2014а). Федеральный закон от 24.11.2014 N 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон (2014б). Федеральный закон от 23.06.2014 N 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”»

Закон (2014г) Федеральный закон от 31.12.2014 N 524-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”»

Ивахнюк И. Вводная статья. Поучительная история концептуализации миграционной политики в Российской Федерации // Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 т. Т. 2. М.: Спецкнига, 2013.

Концепция (2003). Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Концепция (2012). Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

МИД Молдавии поинтересовался у РФ юридическими основаниями амнистии молдавских нелегалов // REGNUM. 07.11.2014 [<http://www.regnum.ru/news/polit/1863715.html>]. Дата доступа 15.12.2014.

Михайлова Е., Тюрюканова Е. Мигранты в розничной торговле: эффект запретов // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика / Под ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьниковой. М.: ИТ «АдамантЪ», 2009, с. 237–265.

Мкртчян Н. Десятилетие вынужденной миграции в России, ДемоскопWeekly, 2002, № 71–72, 17–30 июня.

Мобильность пенсий в рамках Евразийского экономического союза и СНГ. ЦИИ ЕАБР, 2014.

Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. Институт социологии РАН. М.: Диполь & Т, 2005.

Осинов А.Г. Антидискриминационное законодательство и практика в России и зарубежных странах (расовая и этническая дискриминация): анализ. зап. М.: РИО «Новая Юстиция», 2009.

Положение (1993а). Положение о Федеральной миграционной службе России. Утверждено Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации № 173 1 марта 1993 г.

Положение (1993б). Положение о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. N 2146.

Постановление (1992а). Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе “Миграция”»

Постановление (1992б). Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. N 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России»

Постановление (2006). Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. N 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации»

Постановление (2007). Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 N 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Постановление (2012). Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. N 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»

Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации (Результаты исследования). Москва: МОМ, 2012.

Приказ (2014). Приказ ФМС России от 08.12.2014 N 640 «О внесении изменений в приказ ФМС России от 28 июня 2010 г. N 147 “О формах и порядке уведомления Федеральной миграционной службы об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации”»

Проект ФЗ (2014). Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», зарегистрирован 28 февраля 2014 г.

Путин В. Россия: национальный вопрос, Независимая газета, 23.01.2012.

Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран. М: МОТ, 2009.

Соглашение (1994). Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»

Соглашение (2010). Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Санкт-Петербург, 19.11.2010).

Трудовые мигранты смогут получить доступ к российским пенсиям, Известия, 30 сентября 2014 [<http://izvestia.ru/news/577198#ixzz3ZjohHgAJ>]. Дата доступа 15.12.2014.

Тюрюканова Е. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева: МОТ, 2006.

Указ (1992). Указ Президента РФ N 626 от 14 июня 1992 г. «О Федеральной миграционной службе России».

Указ (2004а). Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Указ (2004б). Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы».

Указ (2012а). Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Указ (2012б). Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 602 г. Москва «Об обеспечении межнационального соглашения»

Федеральная миграционная программа (1994). Одобрена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. N 1668.

Чирков С.А. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения и страхования иностранных граждан и лиц без гражданства, Трудовое право в России и за рубежом, 2012, 3.

Чудиновских О. О политике и тенденциях приобретения гражданства Российской Федерации в период с 1992 по 2013 г., Демографическое обозрение, 2014, 3, с. 65–126.