

Проблема миграции в России и мире: обзор законодательства

§ 1. Международные документы регулирующие миграционные процессы.

Прежде чем приступить к раскрытию темы стоит определиться с одним важным термином, а именно, что такое натурализация?

В качестве определения я взял характеристику данного процесса, который дала Ольга Дмитриевна Выхованец - заместителем начальника отдела по реализации госпрограммы переселения Министерства регионального развития. Она определяет **натурализацию** как — «принятие в гражданство данного государства иностранца по его заявлению». В свою очередь, гражданство — это «устойчивая правовая связь лица с конкретным государством». В конституциях большинства государств закреплено право на гражданство и его гарантии, а также положение о том, что порядок приобретения и прекращения гражданства определяется законом. Право на гражданство и невозможность его принудительного отторжения или изменения относятся к основным правам и свободам человека¹.

Натурализационная политика (НП) — это политика огражданствления, т.е. планируемого пополнения и развития гражданского сообщества за счет части иммиграционного потока. НП позволяет использовать иммиграцию в качестве мощного фактора формирования политической нации (см. опыт США). В таком случае институт натурализации становится рамочным по отношению к институту национального гражданства и сохраняет и усиливает свое значение даже в ситуации, когда акт получения гражданства теряет смысл (и в прагматичном, и в духовном плане)².

Миграция – явление перманентно присущее человечеству??? Это определение миграции???. Наверное, это одна из основных особенностей человека. Люди, в силу разных обстоятельств перемещаются на протяжении всей своей жизни, кто-то меняет место жительства, переезжая в рамках одного административно-территориального деления, кто-то меняет одну страну проживания на другую.

Происходит это в силу разных причин.

Сегодня общее число лиц, проживающих за пределами стран, в которых они родились, достигло самого высокого за всю историю уровня - около 200 млн человек, что вдвое превышает соответствующий показатель предшествующего поколения.

Почти 3% населения планеты, проживают в странах, не являющихся их родиной. С 1970 г. численность мигрантов более чем удвоилась.

В настоящее время 60% всех мигрантов мира проживают в более развитых регионах. Большинство мигрантов обосновались в Европе (56 млн.), Азии (50 млн.) и Северной Америке (41 млн.). Почти каждый десятый житель более развитых регионов мира является мигрантом. В то же время в развивающихся странах мигрантом является почти один из каждых 70 человек³.

Например, около 9% мигрантов являются беженцами. На конец 2000 г. в мире насчитывалось 16 млн. беженцев, из которых 12 млн. входят в сферу компетенции Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и 4 млн. - в сферу компетенции Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и

¹О.Д. Выхованец. Глоссарий. <http://www.archipelag.ru>

² Там же.

³ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН на 16-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 2006. <http://www.un.org>

организации работ (БАПОР). Наибольшее число беженцев - 9 млн. человек - разбросано в странах Азии и 4 млн. - В Африке. В развитых странах насчитывается 3 млн. беженцев, а в развивающихся - 13 млн.

Подавляющее большинство мигрантов вносит весомый вклад в развитие принявших их стран. В то же время во многих странах происхождения международная миграция влечет за собой потерю людских ресурсов, а в принимающих странах она может привести к экономическим трудностям и социально-политической напряженности.

В последние 10-15 лет многие страны мира осознали необходимость совершенствования национальной миграционной политики. Во многом этому процессу способствовала активная позиция общественных неправительственных организаций и других институтов гражданского общества. Широкое обсуждение вопросов, касающихся положения мигрантов, «утечки умов» и их притока, денежных переводов мигрантов, прав человека, социальной интеграции, ксенофобии, незаконного провоза людей через границы и многих других, способствовало пересмотру политики в области миграции стран происхождения, принимающих стран и стран транзита. К началу 2000-х гг. проявилась четкая тенденция к ужесточению миграционной политики развитых стран. В частности, по данным ООН, доля стран, приступивших к осуществлению политики, направленной на ограничение масштабов иммиграции, увеличилась с 6% в 1976 г. до 40% в 2001 г.⁴

Международная миграция приобретает особое значение в условиях глобализации рынка труда и свободного движения капиталов. Еще Кофи Аннан, в бытность Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, как-то сказал, что пришло время более комплексно взглянуть на различные аспекты вопросов миграции, в которую в настоящее время вовлечены сотни миллионов людей и которая затрагивает страны происхождения, транзита и назначения. Сегодня «необходимо лучше знать причины международных перемещений населения и их сложную взаимосвязь с развитием⁵».

В течение десяти лет с 1990 г. по 2000 г. почему такая старая статистика??? число мигрантов в мире увеличилось на 21 млн. человек, или на 14%. Общий чистый прирост численности мигрантов имел место в более развитых регионах. В Европе, Северной Америке, Австралии, Новой Зеландии и Японии общая численность мигрантов возросла на 23 млн. человек, или на 28%. В течение последнего десятилетия численность мигрантов в Северной Америке возросла на 13 млн. человек (48%), в то время как в Европе численность этой группы населения увеличилась на 8 млн, или на 16%. Что касается менее развитых регионов мира, то в период 1990-2000 гг. общее число проживающих там мигрантов сократилось на 2 млн. человек. Численность мигрантов, проживающих в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, сократилась на 1 млн. человек, или на 15%. Всего за пять лет с 1995 г. по 2000 г. из менее развитых регионов мира в более развитые перебрались почти 12 млн. мигрантов, т.е. по 2,3 млн. в год. Наибольший прирост численности мигрантов в год отмечался в Северной Америке, которая ежегодно принимала 1,4 млн человек, затем в Европе, где ежегодный чистый прирост составлял 0,8 млн. человек, и в Океании с более скромным чистым показателем, составляющим 90 тыс. мигрантов ежегодно.

Из 20 стран с наибольшей численностью международных мигрантов первое место занимают Соединенные Штаты Америки, в которых проживают 35 млн. мигрантов, затем следует Российская Федерация с 13 млн. и Германия, в которой насчитывается 7 млн. мигрантов.

⁴ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН на 16-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 2006. <http://www.un.org>

⁵ Там же.

Парадоксально, но развитые и развивающиеся страны придерживаются схожих взглядов в отношении миграции. Начиная с конца 70-х гг. в связи с усиливающейся обеспокоенностью экономическими, политическими и социальными последствиями иммиграции политика многих стран в этой области стала существенно изменяться. Уже в 2001 г. почти четверть всех стран мира считали, что масштабы иммиграции являются чрезмерными. Хотя развитые страны в большей степени склонны к сокращению ее масштабов, развивающиеся страны также стремятся к введению больших ограничительных мер. Так, в 2001 г. 44% развитых стран придерживались политики, направленной на сокращение масштабов иммиграции, и аналогичную политику проводили 39% развивающихся стран⁶.

Осознавая высокий уровень своей ответственности, ООН и другие международные организации постоянно предпринимают шаги, направленные на защиту мигрантов, и для этого с 1951 г. приняли ряд конвенций и протоколов. В число наиболее важных из них входят: Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г., касающиеся статуса беженцев, а также Конвенция 1990 г. и Протокол 2000 г., касающиеся защиты прав мигрантов и торговли людьми. Конвенция 1951 г., касающаяся статуса беженцев и ратифицированная 141 страной, предусматривает правовую защиту беженцев и содержит четкое определение их статуса. Она запрещает высылку или принудительное возвращение лиц, которым был предоставлен статус беженца. Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев и ратифицированный 139 странами, расширяет рамки действия Конвенции 1951 г., которая касалась лишь тех лиц, которые стали беженцами до 1 января 1951 г. Протокол распространяет ее действие и на тех лиц, которые стали беженцами после этой даты.

В Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., ратифицированной 19 странами, содержится определение различных категорий трудящихся-мигрантов. Конвенция закрепляет ответственность принимающих государств в отношении соблюдения прав мигрантов и обеспечения их защиты.

Протокол 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, ратифицирован 18 странами и направлен на предотвращение торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и борьбу с ней, на защиту жертв такой торговли и оказание им помощи, на содействие развитию сотрудничества между государствами-участниками в деле осуществления этих целей. И, наконец, Протокол 2000 г. против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и ратифицированный 17 странами, направлен на борьбу с незаконным ввозом людей и на предотвращение такого ввоза. Этот Протокол подтверждает, что сама по себе миграция не является преступлением, и что мигранты могут быть жертвами, нуждающимися в защите.

Активную роль в мониторинге выполнения международных договоренностей играют организации гражданского общества как международные, так и национальные.

В силу своей сложности данное явление перестало быть проблемой одного государства или двусторонних отношений и получила признание в качестве общемировой проблемы. В принятой более полувека назад Всеобщей декларации прав человека. Статья 13 этой Декларации гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства» и «Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»⁷.

⁶ Там же.

⁷ Всеобщая декларация прав человека. <http://www.un.org>

Основу международной нормативной базы по вопросам международной миграции составляют договоры по правам человека, принятые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, а также касающиеся трудящихся-мигрантов, принятые Международной конференцией. Фундаментом для создания систем защиты прав человека послужило принятие в 1946 г. названной выше Всеобщей декларации прав человека. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. является наиболее всеобъемлющим международным договором, посвященным правам трудящихся-мигрантов. Будучи ратифицирована 42 государствами-членами и подписана ещё 16 государствами, она стала последним из семи основополагающих международных договоров по правам человека, которые вместе составляют систему договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека. Остальными шестью являются следующие:

- a) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.;
- b) Международный пакт о гражданских и политических правах;
- c) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- d) Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- e) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- f) Конвенция о правах ребенка.

Все государства связаны обязательствами, если они ратифицировали хотя бы один из семи основных договоров по правам человека. В свою очередь, стоит отметить, что из 58 государств ратифицировавших и подписавших такой фундаментальный документ, как Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей нет таких крупных миграционных реципиентов, как Европа, США, Канада, Россия. По своей сути документ принят в основном странами-поставщиками мигрантов.

Данный документ говорит о необходимости соблюдения прав мигрантов, о недопустимости коллективных выселок, о предоставлении семьям мигрантов таких же прав на образование и медицинское обслуживание как и гражданам того государства, где они прибывают. Так же в документе говорится о борьбе с нелегальной трудовой миграцией, о необходимости борьбы с подстрекательством к ней, и наказании организаторов подобного рода явлений.

Несмотря на то, что данный документ является, пожалуй, наиболее всеобъемлющим в плане перечисления прав мигрантов, а так же мер которые необходимо принимать государствам в отношении легально прибывающих лиц и членов их семей, пока что мало кто из развитых государств его подписал и уж тем более ратифицировал. Исходя из того, что в данном документе содержатся пункты, которые призывают оказывать образовательные и медицинские услуги мигрантам и членам их семей в том же объеме, что и гражданам стран, где они прибывают, то становится совершенно отчетливо ясно, что для многих государств принятие мигрантов из экономически выгодного дела превратится в дело убыточное. Хотя с другой стороны, именно данные услуги, наряду с услугами правоохранительного характера представляются наиболее необходимыми для интеграции трудовых мигрантов в непривычную для них культурную среду. Но здесь, похоже, каждое из развитых государств оставляет за собой право применять свои собственные подходы к адаптации прибывающей на её территории людей.

Стоит отметить, что низкая популярность данного документа среди развитых стран и стран реципиентов миграции вызвана ещё и тем фактом, что документ по своей сути является многосоставным в него входят порой целыми частями такие документы как: Конвенция о трудящихся-мигрантах (№ 97), Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№ 143), Рекомендация о трудящихся-мигрантах (№ 86), Рекомендация о

трудящихся-мигрантах (№ 151), в Конвенции о принудительном или обязательном труде (№ 29) и Конвенции об упразднении принудительного труда (№ 105). Все эти конвенции являются документами разработанными в рамках Международной организации труда. Так же в неё вошел такой документ как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года. Последний документ был принят практически всеми странами-участницами, и утверждает принципы, основных прав и свобод человека обозначенных во Всемирной декларации прав человека.

Все эти документы, следовательно, создают базу для защиты каждого человека на территории государства независимо от того, является ли он его гражданином или нет. Закрепленные в этих документах права человека применяются к каждому индивидууму не в силу его гражданской принадлежности, а потому, что они являются частью всего человечества.

Россия, а изначально СССР, как член ООН ратифицировавшая, Всемирную декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года в дальнейшем не очень активно принимала участие в ратификации документов связанными с правами трудовых мигрантов, и мигрантов в частности. Так в частности ею не были ратифицированы ни Конвенция о трудящихся-мигрантах (№ 97), ни Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№ 143), ни Рекомендация о трудящихся-мигрантах (№ 86), Рекомендация о трудящихся-мигрантах (№ 151), ни Конвенция о принудительном или обязательном труде (№ 29), ни Конвенции об упразднении принудительного труда (№ 105). Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года так же не была подписана.

§ 2. Российское миграционное законодательство. Сравнительный анализ международных и российских норм.

Россия является государством, которое в своей деятельности руководствуется ратифицированными ею международными соглашениями. Миграционное законодательство не является исключением.

За 20 лет своего существования в новых политических границах Россия пережила несколько этапов миграционных волн, а вместе с ними и несколько этапов модернизации законодательства в сфере миграции и натурализации.

Условно эти периоды можно разделить на несколько этапов. В данном разделении я буду полагаться на статью С.Н. Градиловского, эксперта Всемирного банка в области миграционной политики, «Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве» и законодательство Российской Федерации:

1. Период с 1991 года по 1996 год. Когда границы между Россией и странами СНГ только оформлялись, а наиболее распространенным документом был паспорт гражданина СССР, процедура миграции и получения гражданства была максимально либеральной. Более того одной из главных экономических черт данного времени стал челночный бизнес, когда пересечение границ СНГ было максимально свободным не только для людей, но и для грузов. Миграция же в поисках работы из одной де-юре независимой страны в другую не сопровождалось ущемлением прав по принципу наличия гражданства другой страны, а в большей мере была сопряжена с риском обмана со стороны работодателя.
2. Период с 1997 года по 2002 год. По большому счету возникновение миграционных потоков в Россию в том виде, в котором они есть сейчас. Постепенный переход от возвращения «советских граждан» к экономической миграции из сформировавшихся независимых государств.

В новых условиях действующее законодательство оказалось сильно устаревшим. При фактическом увеличении объема трудового потока в несколько раз, по-прежнему применялись нормативные правовые акты СССР, в частности, закон о правовом положении иностранных граждан 1981 г.,⁸ к которому в 1994 году добавился указ Президента о правилах привлечения иностранной рабочей силы, регулирующий приезд на заработки из стран дальнего зарубежья. Этот поток был невелик, структурирован и целенаправлен: люди ехали не «на авось», привлечение шло в рамках организованного набора (например, строительных бригад) или приглашения конкретных специалистов на конкретные предприятия.

Как следует из доклада С.Н. Градиrowsкого «Репатриация и трудовая миграция в России», Разработка законодательства в области привлечения и использования трудовых ресурсов из стран СНГ началась в 1996-1997 гг.⁹ Правительством был внесен в ГД проект федерального закона о привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан. В этом законопроекте впервые появился инструмент квот как «барьер на пути чрезмерного использования иностранной рабочей силы». Но законопроект Госдумой был отклонен. Можно предположить, что законодатели решили, что настало время оформить миграционную политику в целом, а не в частности по отношению к трудовым мигрантам. Поэтому вопросы трудовой миграции вошли составной частью в другой законопроект, который призван был кардинальным образом изменить всю правовую основу пребывания иностранцев в России. Но и этот законопроект постигла неудача. В том же 1997 г. из-за возражений Правительства и профсоюзов законопроект был отклонен и направлен на доработку. Согласия найдено не было¹⁰.

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

3. Период с 2002 по 2007 годы. Переход от централизованному регулированию миграционных потоков.

К 2002 году все было готово для принятия законов, демонстрирующих кардинальные изменения в отношении России к своей исторической периферии.

⁸ Закон Союза Советских Социалистических Республик «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года N 5152-X

⁹ См. Градиrowsкий С.Н. «Репатриация и трудовая миграция в России», <http://www.archipelag.ru>

¹⁰ См. там же.

Было принято два основополагающих закона: «О гражданстве» и «О правовом положении иностранных граждан»¹¹.

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

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

В это время межведомственная рабочая группа в качестве альтернативы рассматривала законопроект «О миграции», подготовленный законодателями Краснодарского края и Республики Адыгея. Однако этот законопроект, еще более сырой и одиозный, мог стать реальной альтернативой только в случае отклонения Думой проекта закона «О правовом положении...»¹².

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

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

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

Сказанное подтверждается официальными документами. Сошлемся на итоги проверки соблюдения законодательства в сфере миграционных правоотношений Генеральной прокуратуры РФ и ее документ «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений», который полон самых

¹¹ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г., Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31.05.2002 г.

¹² Мукомель В.Н. Миграционная политика России: постсоветские контексты. С.65, - М: Диполь-Т, институт социологии РАН, 2005.

неутешительных выводов, в том числе: «по имеющимся данным, лишь 10% иностранных работников в России легально осуществляют свою трудовую деятельность»; «повсеместно иностранными гражданами, въехавшими по туристическим и учебным визам либо в безвизовом порядке, осуществляется незаконная предпринимательская деятельность в сфере торговли и трудовая деятельность» и т.д.¹³

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

Поиски адекватной институциональной формы для реализации миграционной политики продолжались в течение трех последующих лет: была воссоздана и вторично ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике (июнь 2002 — апрель 2004 гг. под руководством министра национальности В.Ю.Зорина); в октябре 2004 г. упразднена межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства РФ под руководством В.П.Иванова (которая действовала параллельно с комиссией и имела явно больший вес при принятии решений); произведены неоднократные реорганизации ФМС, уточнены и расширены ее полномочия (2002, 2004, 2005 гг.)¹⁴. В итоге именно ФМС — силовое ведомство — стало определять всюправоприменительную практику и через нее, по факту, миграционную политику страны. Разумеется, все решения так или иначе должны были получить предварительное одобрение Администрации Президента в лице В.П. Иванова, который с марта 2004 года являлся помощником Президента и курировал миграционное направление вплоть до мая 2008 г.

Однако рост сектора незаконной занятости, теневого бизнеса на мигрантах (регистрация, найм, миграционные карты, медицинские справки), рост коррупции заставили сделать давно напрашивающийся вывод: жесткие запретительные меры в ситуации, когда даже самый законопослушный иностранец не может выполнить требований закона (яркий пример — зарегистрироваться в три дня) могут в дальнейшем привести только к ухудшению ситуации¹⁵. И в марте 2005 года Президент РФ провозгласил курс на либерализацию и прагматизацию миграционной политики.

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

Для этого, во-первых, необходимо совершенствовать государственную миграционную политику и, во-вторых, теснее увязать ее с насущными задачами социально-экономического развития страны.

¹³ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений» №7/2-121к-03 от 20 января 2004 г.

¹⁴ Градировский С.Н. Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве. Доклад по заказу Всемирного банка и Фонда «Миграция XXI век» - <http://www.archipelag.ru>

¹⁵ См. Ключевые проблемы в области миграционной политики Российской Федерации./ под ред. Тюркина М.С., Градировского С. Н., – М.: ФМС, ЦСИ ПФО 2005.

Перед нами сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в Россию людей, способных внести позитивный вклад в развитие нашей страны.

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

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

Еще одна проблема — это отсутствие достоверной и точной статистики о миграционных процессах. ... Хотел бы также отметить, что миграционная политика — это еще и мощный рычаг консолидации между странами Содружества Независимых Государств. Для нас это самый естественный способ пополнения наших трудовых ресурсов... Важно, что практически все эти люди — носители русского языка, русской культуры. Они легко, без всяких проблем, адаптируются к российской жизни. И это, конечно, огромное преимущество, которого нет в других странах... И мы этим не пользуемся»¹⁶.

Последствия заявлений Президента сказались на эффективности работы правительственных и законодательных структур: в течение года было разработано новое законодательство в области трудовой миграции и в сфере статистического учета. Законы принимались в июле 2006 года и вступили в действие с 15 января 2007 г., знаменуя собой начало очередного этапа миграционной политики.

4-й этап 2007 год по настоящее время.

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

К 2006 году стало очевидно, что решение миграционных проблем преимущественно силовыми методами заводит ситуацию в тупик. Экономике требовались рабочие руки и умные головы, а действующее законодательство этому желанию явно не способствовало. Однако, несмотря на всю очевидность необходимости реформ, принятие закона, адекватного ситуации, вызвало жесткую борьбу во властных структурах за степень открытости рынка труда. И эта борьба началась сразу, еще до вступления закона в силу — широко известная история «поправок к поправкам»: уже в январе 2007 г. была продемонстрирована зависимость политики от сиюминутной победы в верхах той или иной властной группировки. В июле победили сторонники либерализации миграции, в январе — противники миграции как таковой.

Поправки к закону, еще не успевшему вступить в силу, были следующими: вернули квотирование разрешения на труд для лиц с безвизовым въездом; ужесточили политику по отношению к категории иностранцев, которая никогда не привлекала особого внимания — временно проживающим; вернули квотирование РВП для въезжающих в безвизовом режиме; ввели требование к временно проживающим получать разрешение на работу;

¹⁶Из выступления В.Путина на Заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г.

ввели норму, разрешающую аннулировать разрешение на временное проживание при изменении квоты на следующий год (это положение было отменено только в июне 2009 г.).

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

Из нового инструментария, введенного в действие в 2007 г. надо отметить «допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами». Новый инструмент управления «доля» дополнил уже существующую «квоту» и был введен сразу в предельно жестокое виде: по всей стране иностранцам было запрещено заниматься розничной торговлей в палатках и на рынках. Де факто установление «доли» привело к росту коррупции и массовой «покупке паспортов». Переход от закрытия рынков и исхода иностранцев к восстановлению прежнего порядка (с учетом некоторых положений закона) прошел очень быстро. Но власть этого «не увидела». Доля по-прежнему устанавливается «нуль», иностранцы по-прежнему торгуют, а российские граждане по-прежнему не торопятся занимать нишу тяжелого, грязного, неквалифицированного труда¹⁷.

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

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

Директор ФМС России Константин Ромодановский: «Я приведу цифры. По всей России за 9 месяцев стали на миграционный учет 6,3 миллиона мигрантов, а за соответствующий период прошлого года — 3,9 миллиона. Новое законодательство позволило увеличить прозрачность миграционных потоков более чем в полтора раза. Это немало. И теперь можно хотя бы оценить объем миграции. ... Приезжая в Россию, иностранец должен в течение трех дней встать на миграционный учет по месту пребывания, потом сам же идет получать разрешение на работу. ... следующий этап легализации уже зависит полностью от работодателя»¹⁸.

¹⁷ См. Градировский С.Н. Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве. Доклад по заказу Всемирного банка и Фонда «Миграция XXI век» - <http://www.archipelag.ru>

¹⁸ Там же.

Заключение.

Проблема миграции является очень сложной для большинства государств реципиентов, в силу массы факторов, главными из которых являются правовые возможности коренных граждан и мигрантов прибывающих в страну с разными целями.

Несмотря на то, что международные организации под эгидой ООН стремятся максимально оградить мигрантов от каких бы то ни было форм дискриминации, принимая такие значимые международные документы, как Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов 1990 г., предусматривающая предоставления равных прав и возможностей для мигрантов и членов их семей в доступе к медицинским услугам, образованию и т.д., наравне с гражданами тех стран, где они пребывают, все же вопрос об адаптации мигрантов каждое государство-реципиент предпочитает решать самостоятельно.

Одним из способов предоставления трудовому мигранту наиболее широкой линейки прав является процесс его натурализации. И здесь в миграционном законодательстве наиболее крупных государств реципиентов есть широкая пошаговая процедура приобретения прав мигрантами через получения вида на жительство, а затем в случае успешной адаптации и гражданства государства, где он осуществляет трудовую деятельность.

Данная система оценок и схема приобретения максимально широкой линейки прав не являются постоянными и видоизменяются в зависимости от потребностей общества.

В этом смысле ни одно из государств не рискнет взять на себя международных обязательств, больше чем это нужно, чтобы сохранять свободу действий в своей внутренней политике.

Анализ законодательной базы Российской Федерации в сфере миграции показал, что данная часть правового пространства находится в стадии формирования.

Несмотря на то, что пройден значительный путь в плане либерализации процедур принятия на работу трудовых мигрантов и упрощения въезда на территорию страны. А так же появления процедур по натурализации включающих в себя разные формы приобретения гражданства и вида на жительство – две эти процедуры (миграция и натурализационная процедура) до конца не увязаны в единую систему.

Обе процедуры являются скорей регулирующими, но, ни одна из них не действует в рамках, какого бы то ни было рамочного документа. Такого документа просто нет. В силу этого объясняется довольно частая волатильность, как в том, что касается процедуры привлечения мигрантов, так, ещё в большей степени, процедуры приобретения российского гражданства. Что приводит к усугублению ситуации в сфере трудовой миграции, создавая всё больший разрыв между мигрантами и окружающим их обществом.

Библиография.

1. Закон Союза Советских Социалистических Республик «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 года N 5152-Х
2. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г., Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31.05.2002 г.
3. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений» №7/2-121к-03 от 20 января 2004 г.
4. Всеобщая декларация прав человека. <http://www.un.org>
5. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН на 16-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 2006. <http://www.un.org>
6. С.Н. Градировский «Репатриация и трудовая миграция в России», <http://www.archipelag.ru>
7. Мукомель В.Н. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М: Диполь-Т, институт социологии РАН, 2005.???
8. Зайончковская Ж.А. Иммиграция: альтернативы нет. Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. Мукомеля В.И. и Паина Э.А., - М.: Фонд "Либеральная миссия", 2006
9. Выхованец О.Д. Глоссарий. <http://www.archipelag.ru>
10. Градировский С.Н. Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве. Доклад по заказу Всемирного банка и Фонда «Миграция XXI век» - <http://www.archipelag.ru>
11. Ключевые проблемы в области миграционной политики Российской Федерации./ под ред. Тюркина М.С., Градировского С. Н. – М.: ФМС, ЦСИ ПФО 2005.
12. Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Роль международной миграции в Россию в демографическом и социально-экономическом развитии страны. SPERO. 2006. №5. Осень-Зима.
13. Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г. Вишневого. М.: книжный дом «Университет», 2004. Почему 2002 года, такой старый???
14. Аналитическая записка по итогам Форсайта «Малый и средний бизнес 2020-2040 гг.» [www.http://opora.ru](http://opora.ru)
15. Градировский С.Н. Десять проблем управления демографической политикой. <http://www.archipelag.ru>
16. План по привлечению соотечественников из-за рубежа в Воронежской области выполнен на треть. «Российская газета»: www.rg.ru
17. ОПК: оборонка, промышленность, ...кадры. Интервью с директором Ассоциации предприятий оборонно-промышленного комплекса Челябинской области - Еленой Лузиной. www.start-capital.ru интервью лучше не брать в качестве источника для курсовой и магистерской работы = несерьезно!!!
18. Из выступления В.Путина на Заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г. ???
19. Are You Happy to Cheat us? Exploitation of Migrant Construction Workers in Russia. HumanRightsWatch. February 2009.