

## НОВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ ИЗ СТРАН СНГ В РОССИИ

**И.В. ИВАХНЮК**

*Московский государственный университет  
им. М.В. Ломоносова*

*e-mail:  
[Ivakhnyuk@econ.msu.ru](mailto:Ivakhnyuk@econ.msu.ru)*

В январе 2007 г. в России вступило в действие новое законодательство в отношении трудовой миграции граждан стран СНГ, что явилось свидетельством кардинального пересмотра стратегической позиции государства в оценке роли международной трудовой миграции в экономическом развитии России и по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией. Автор показывает, какие препятствия законодательного и экономического характера встают перед новой системой найма иностранных работников и почему введение максимально упрощенной процедуры получения разрешений на работу не приводит к адекватному сокращению численности нелегально нанятых мигрантов.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, миграционное законодательство, разрешения на работу, миграционная политика

Изменение процедур получения разрешений на работу в России является одним из принципиальных элементов реформирования российского миграционного законодательства, начатого в 2007 году. Порядок получения разрешений на работу для граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет режим безвизового въезда, существенно упрощен. Трудовые мигранты из этих стран получили более свободный доступ на российский рынок труда, самостоятельно оформляя разрешение на работу и получив право смены работодателя в пределах региона, где это разрешение получено.

Эти изменения носят, по сути, революционный характер. В значительной степени сняты чрезмерные административные барьеры, создававшие почву для взяточничества и недобросовестного посредничества, что, по единодушному мнению экспертов, и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции. В течение 2007 года, т.е. после того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы выдали более 2 миллионов разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 году и втрое больше, чем в 2005 году. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России: теперь более 70% зарегистрированных трудящихся-мигрантов – это граждане стран СНГ, что, конечно, больше соответствует реальной ситуации, чем в 2006 году.

Тем не менее, год, прошедший после введения новых законов, показал, что, при положительной динамике числа выданных разрешений, введение новых законов не привело к заметному сокращению масштабов незаконной миграции и нелегальной занятости. Правоохранительные органы, по-прежнему, выявляют многочисленные случаи нелегального найма иностранных работников. Даже получившие официальное разрешение на работу мигранты далеко не всегда трудоустраиваются легально. Что мешает эффективному осуществлению новых законов? Почему «расширение легальных каналов трудовой миграции», к которому настойчиво призывают эксперты-аналитики во всем мире, не приводит к адекватному сокращению незаконной миграции?

Настоящая статья предлагает ответы на эти вопросы, основываясь на анализе миграционного, трудового и налогового законодательства России, многочисленных интервью с руководителями мигрантских организаций и представителями Федераль-



ной миграционной службы, а также на результатах масштабного мониторинга практики реализации нового миграционного законодательства России, проведенного летом 2007 года совместно Международной организацией по миграции (МОМ), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Федеральной миграционной службой России (ФМС) в нескольких регионах России, в котором автор принимала личное участие.

#### *Изменение миграционного законодательства*

Кардинальное изменение ориентиров российской миграционной политики в отношении трудовой миграции из стран СНГ явилось результатом пересмотра стратегической позиции государства, во-первых, в оценке роли трудовой миграции в экономическом развитии России и, во-вторых, по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией.

К 2006 г. стало совершенно очевидно, что применявшимися силовыми методами достичь поставленной цели пресечения нежелательной миграции не удастся. Кроме того, «война» с мигрантами превратилась в прибыльный бизнес для склонных к коррумпированности сотрудников правоохранительных служб.

Российский рынок труда требовал выработки новых подходов к регулированию потоков трудовой миграции. В 2006 г. службами занятости были зарегистрированы более 1 миллиона вакансий в целом по России, которые не удавалось заполнить за счет местного населения. На фоне этого миллионы иностранцев были заняты в разных секторах российской экономики, не оформляя своих взаимоотношений с работодателями, т.е. нелегально. В результате их права были незащищены, а бюджет страны терял миллиарды рублей невыплаченных налогов. Демографические прогнозы развития России однозначно предсказывают сокращение численности населения в трудоспособных возрастах, причем более резкое, чем снижение общей численности населения<sup>1</sup>. На фоне развивающейся экономики дефицит трудовых ресурсов уже сейчас становится препятствием в осуществлении крупных инвестиционных проектов.

В результате Федеральная миграционная служба России инициировала изменение миграционного законодательства в отношении пребывания и трудоустройства в России граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет безвизовый режим въезда. В июле 2006 г. Государственной Думой РФ были приняты Федеральный закон от № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ» и Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», которые принципиально изменили порядок пребывания и трудоустройства на территории Российской Федерации граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет безвизовый режим въезда. Законы вступили в силу 15.01.2007 г.

Основная цель законодательных нововведений – создание условий для обеспечения российского рынка труда легальной иностранной рабочей силой из государств, которые исторически близки России, и обеспечение расширения каналов легального трудоустройства иностранных работников в качестве альтернативы незаконной миграции. В результате после 15.01.2007, т.е. в соответствии с новым законом, порядок получения разрешения максимально упрощен.

#### *Новые ориентиры российской миграционной политики*

Проведенные изменения обозначили новые ориентиры российской миграционной политики.

Во-первых, в миграционном притоке в Россию четко обозначена группа стран, на граждан которых Россия намерена ориентироваться как на своих «предпочтительных миграционных партнеров». Это – бывшие советские республики, имеющие безвизовый режим въезда с Россией. Выступая очевидным лидером на постсоветском пространстве, Россия выполняет свой моральный долг перед бывшими союзными респуб-

<sup>1</sup> Население России 2003-2004. Одиннадцатый и двенадцатый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г. Вишневого А.Г. – М.: Наука, 2006.



ликами, отдавая им предпочтение перед мигрантами из «прочих» стран в возможности трудоустройства на российском рынке труда.

*Во-вторых*, принципиальным направлением миграционной политики России стала легализация мигрантов. Несмотря на то, что в новом законодательстве не был достаточно проработан механизм включения в легальное миграционное поле тех, которые уже находились на территории России, общая направленность новых правил создает благоприятную атмосферу легализации не как единовременной кампании, но как формирующейся тенденции правового регулирования миграционных потоков.

*В-третьих*, регулирование трудовой миграции стало приоритетом государственной миграционной политики. Выдвижение на первый план этого направления миграционной политики объективно предопределено перспективами развития рынка труда России и неизбежным дефицитом трудовых ресурсов вследствие сложившейся возрастной структуры населения и тенденций демографического развития. Недооценка важности регулирования трудовой миграции в общем миграционном потоке, захлестнувшем Россию, привела в последние годы к недопустимому разрастанию масштабов незаконной миграции и нелегального трудоустройства, к потере государственного контроля над миграционной ситуацией и рынком труда, росту антимигрантских настроений в обществе, а также к прямым экономическим потерям, например, в виде недополученных налоговых поступлений.

*В-четвертых*, в арсенале средств борьбы с незаконной миграцией появились новые инструменты, а фокус этой борьбы сместился с самих мигрантов на работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство. Расширив каналы законного въезда, пребывания и трудоустройства и упростив процедуры получения необходимых разрешений, миграционные службы получили законное право жестко наказывать тех, кто продолжает применять незаконные практики трудоустройства.

*В-пятых*, новое миграционное законодательство «выбивает почву» из-под ног недобросовестных чиновников и «посредников», которые фактически завели в тупик процесс управления международной миграцией в последние годы. Простота и прозрачность новых правил практически не оставляет места для злоупотреблений.

*В-шестых*, либерализация миграционного законодательства повышает миграционную привлекательность России, что важно в условиях нарастания (как в мире в целом, так и на постсоветском пространстве) конкуренции за людские ресурсы<sup>2</sup>. Сейчас уже не только Россия, которая в 1990-е гг. была бесспорным центром притяжения мигрантов в постсоветской Евразии, но и Казахстан являются странами назначения для мигрантов из стран Центральной Азии<sup>3</sup>. А мигранты из Украины и Молдовы «протоптали» тропинки на рынки труда европейских, прежде всего, южно-европейских стран, куда их привлекают более высокие заработки и где ими уже созданы устойчивые миграционные сети.

Таким образом, формирование новых ориентиров миграционной политики России имеет внутреннюю логику и отвечает политическим, экономическим и демографическим интересам России. Однако целостная государственная Концепция миграционной политики, которая бы сформулировала стратегическую линию государства в отношении различных категорий мигрантов, по-прежнему, отсутствует.

#### *Первые итоги*

Новое миграционное законодательство, увеличив численность легально работающих в России трудовых мигрантов из стран СНГ, тем не менее не дало того эффекта, который от него ожидали, прежде всего, в плане сокращения масштабов незаконной занятости и увеличения налоговых поступлений.

<sup>2</sup> Зайончковская Ж.А. Почему России необходима иммиграционная политика // Методология и методы изучения миграционных процессов / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодицкой, В. Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С.135.

<sup>3</sup> Садовская Е.Ю. Международные трудовые миграции, денежные переводы и развитие в республиках Центральной Азии: процесс регионализации или глобализации? // Миграция и развитие. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир» / Гл. ред. В.А. Ионцев В.А. – Выпуск 20. – М.: СП Мысль, Би-Эль Принт, 2007. С.188-211.



Конечно, выдача более двух миллионов новых разрешений на работу – это несомненный результат того, что процедура их получения стала проще и мигранты готовы к легализации своего статуса. Впрочем, из этих 2 миллионов порядка полумиллиона приходится на граждан стран дальнего зарубежья, для которых процедуры получения разрешительных документов остались прежними. Так что реально воспользовались упрощенными схемами получения разрешительных документов 1,5 миллиона граждан СНГ. А оценка незаконной занятости трудовых мигрантов в России составляет от 3 до 10 миллионов! Почему остальные мигранты не спешат легализовать свою трудовую деятельность?

Исследование, проведенное летом 2007 г. совместно МОМ, ОБСЕ и ФМС РФ, – «Мониторинг практики реализации нового миграционного законодательства России в субъектах Российской Федерации» – позволяет частично получить ответы на эти вопросы. Обследованым были охвачены мигранты, работодатели, представители посреднических структур, представители территориальных органов ФМС и эксперты-аналитики. Более 70% опрошенных мигрантов указали, что они столкнулись с определенными трудностями при получении разрешения на работу (большие очереди, долгое оформление разрешений на работу и т.д.). Но важно даже не это. Можно было предполагать, что поначалу работа территориальных органов ФМС, выдающих разрешения на работу, не будет гладкой. Важно другое. Мигранты, не стесняясь, говорили, что разрешения на работу вообще не нужны («и так можно работать»). Фактически это означает, что можно работать, не оформляя свои отношения с принимающим государством и работодателем, т.е. нелегально. Это представление укоренилось за последнее десятилетие, когда незаконное трудоустройство в теневом секторе российской экономики стало не просто массовой практикой, но фактически развратило российских работодателей, у которых сформировалась устойчивая «привычка» нанимать дешевых и бесправных мигрантов, обеспечивая себе тем самым конкурентные преимущества.

В этом – один из ответов на вопрос о том, почему с введением новых законов не произошло, по-настоящему, многочисленного сокращения масштабов незаконной занятости. Работодатели не готовы нанимать неквалифицированных иностранных работников легально, что неизбежно вело бы к увеличению фонда заработной платы.

Есть и другая сторона этого вопроса. Несмотря на то, что многие обследования незаконных мигрантов показывали, что они предпочли бы законное трудоустройство<sup>4</sup>, на деле оказалось, что, когда возможности для легализации своего статуса и вхождения в правовое поле трудовых отношений стали реальными, большинство не спешат этим воспользоваться. Сдерживает, в том числе, система подоходного налогообложения, существующая в России. В течение первых 6-ти месяцев работы иностранных граждан в России ставка подоходного налога с физических лиц для них составляет 30%, и только потом понижается до 13%, как для российских граждан. Недавно произошло некоторое смягчение правил взимания подоходного налога с иностранных граждан, но ставка в 30% осталась прежней. Многие мигранты, особенно прибывающие из сельских районов Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, не имеют никакого представления о том, что они должны сделать, прибыв на территорию России. Этим пользуются теневые посредники, «перехватывающие» прибывающих мигрантов на вокзалах, автобусных станциях, в аэропортах и переправляющие их работодателям.

#### *Взгляд с другой стороны*

Положительный сдвиг в миграционной политике в сторону либерализации не является однозначным. С одной стороны, в России есть дефицит рабочих рук, который за счет национальной рабочей силы уже не покрыть. Новое миграционное законодательство, фактически открывающее двери российской экономики работникам из стран СНГ, дает возможность многим российским предприятиям и даже целым сферам производства работать бесперебойно. С другой стороны, массовое привлечение трудо-

<sup>4</sup> См., например: Тюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. – М.: Бюро МОМ в Москве. Гендальф, 2004. – С.161-195.



вых мигрантов неизбежно приведет к искажениям рынка труда и структурной зависимости некоторых секторов экономики от иностранной рабочей силы.

Можно возразить, что эта зависимость и так уже сформировалась и наше дело – сделать эту иностранную рабочую силу легальной. Да, конечно, но это, как говорится, лишь одна сторона медали.

Трудовая миграция – процесс экономический, тесно взаимосвязанный с другими экономическими процессами. Опыт многих стран доказал, что доступность дешевого труда мигрантов – легальных или нелегальных – «сажает предпринимателей (и целые отрасли экономики) на иглу дешевого труда иностранных рабочих». В результате тормозится технический прогресс и внедрение средств механизации, а также сужается сфера применения национальных работников. Во многих странах пришли к выводу, что взимание с работодателя высокого взноса за каждого нанятого иностранного работника должно быть тем инструментом, который защищает национальный рынок труда и стимулирует механизацию производственного процесса и применение новых технологий.

В России в настоящее время фактически нет системы, защищающей национальный рынок труда и стимулирующей предпринимателей к интенсификации производства и повышению производительности труда. Система квотирования иностранной рабочей силы в применении к трудовым мигрантам из стран СНГ вряд ли может считаться действенным регулирующим механизмом, тем более что система определения квот остается непроработанной.

Нынешняя система привлечения иностранных работников из стран СНГ в наибольшей степени отвечает интересам российских работодателей, для которых сейчас нет различия между наймом российского работника или иностранного работника из ближнего зарубежья. При этом преимущество зачастую отдается именно последнему, т.к. временный мигрант априори более лоялен и в то же время менее склонен защищать свои права, в конечном счете, более «удобен». Справедлива ли такая расстановка акцентов по отношению к местной рабочей силе?

#### *Количество и/или качество*

Максимально упростив процедуру постановки на миграционный учет и получения разрешения на работу, российское миграционное законодательство, по идее, обеспечило российской экономике необходимым количеством рабочей силы, которая в условиях внутреннего дефицита может быть дополнена притоком иностранных работников.

Однако, только в том случае, если либерализация российского миграционного режима в отношении граждан стран СНГ будет одновременно сопровождаться формированием действенных инструментов, обеспечивающих приток в Россию не просто рабочей силы, а квалифицированной рабочей силы, в которой, собственно, российская экономика и нуждается, трудовая миграция действительно превратится в важный ресурс развития. В условиях современной экономики, а тем более при принятом курсе на инновационную ее реконструкцию, именно *качество* и профессионально-квалификационная структура рабочей силы имеют решающее значение. Человеческий капитал высокого качества является основным условием развития экономики, основанной на знаниях, и принципиально важным фактором конкурентоспособности в современном мире.

Применяемое в России миграционное законодательство несет в себе потенциал привлечения квалифицированных работников из других стран. Однако в большинстве случаев их приток происходит полустихийно: приезжая в Россию, специалисты из стран СНГ, чаще всего, не знают, где конкретно они будут работать. Нередки случаи, когда иностранные работники оказываются вынужденными работать не по специальности, что означает недопустимую растрату человеческого капитала.

Совершенствование системы управления трудовой миграцией должно идти по пути создания инфраструктуры трудовой миграции – создания миграционных трудовых бирж, миграционных «мостов», заключения прямых договоров между регионами России и странами происхождения мигрантов и т.д. Такого рода структуры помогут работодателям и работникам быстрее и с меньшими потерями найти друг друга. Од-



ним из перспективных путей формирования необходимого баланса трудовых ресурсов является организованный набор иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями российских предприятий. Основным преимуществом оргнабора является возможность привлечения иностранной рабочей силы требуемой специальности и квалификации. Еще находясь в своей стране, будущий трудовой мигрант будет твердо представлять себе, где, кем и на каких условиях он будет работать в России. Эта форма организации трудовой миграции подразумевает взаимодействие стран привлечения и стран происхождения мигрантов на уровне государственных и частных посреднических организаций.

Развитие инфраструктуры трудовой миграции в России будет означать для российских работодателей множественность вариантов привлечения иностранных работников необходимой специальности и квалификации – через организованный набор, через общую базу данных, через двусторонние соглашения, через миграционные терминалы и т.д.

#### Заключение

В настоящее время Россия переживает уникальный исторический период, когда от взвешенной и стратегически выверенной миграционной политики во многом зависит достижение ею устойчивого развития. Законодательные инициативы, осуществленные в 2007 году, говорят о том, что Правительство России все больше приходит к пониманию этого. Новым миграционным законодательством предпринята попытка превратить российскую миграционную политику из пассивной в активную, т.е. из политики, реагирующей на происходящие миграционные процессы, в политику, формирующую эти процессы в интересах социально-экономического и демографического развития России. Следующий шаг – создание эффективной миграционной инфраструктуры. Все больше и Россия, и другие государства СНГ приходят к выводу, что международная трудовая миграция должна восприниматься не как проблема, которую нужно решать, а как ресурс, который нужно использовать. Именно при таком подходе позитивный потенциал трудовой миграции будет работать на страну, на общество и на самих мигрантов.

## NEW MANAGEMENT MODEL FOR LABOUR MIGRATION FROM CIS STATES IN RUSSIA

**I.V. IVAKHNYUK**

*Lomonosov Moscow State  
University*

*e-mail:  
[ivakhnyuk@econ.msu.ru](mailto:ivakhnyuk@econ.msu.ru)*

In January 2007, the new legislation in respect of labour migration from CIS states was put in force in Russia. It was the result of cardinal revision of strategic position of the Russian government towards the role of international labour migration for further economic development of the Russian Federation and methods to combat irregular labour migration. The author demonstrates what kind of legal and economic obstacles counteract the new migrant workers employment system and why facilitated procedure of getting work permits does not result in appropriate reduction in numbers of illegally employed migrants.

Key words: international labour migration; migration legislation; work permit; migration management