

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие главного редактора серии	5
Резюме	7
1. Вводные замечания	8
2. Краткий обзор миграционной политики в Российской империи в XVIII – начале XX веков	9
2.1. Стимулирование иммиграции	9
2.2. Внутренняя миграция.....	10
3. Советский период – «эра прописки»	11
3.1. Введение паспортной системы и института прописки	11
3.2. Прописка и свобода передвижения	12
3.3. Масштаб и структура внутренней миграции в советский период	13
3.4. Управление миграцией при плановой системе экономики: результаты	15
3.5. Международная миграция в советский период.....	18
4. Изменения в миграционных тенденциях и миграционной политике после распада СССР	19
4.1. Миграционное законодательство начала 1990-х гг. – либеральное... ..	20
4.2. ...но чрезмерно запутанное	21
4.3. Безвизовый режим на постсоветском пространстве	22
4.4. «Репатриация».....	24
4.5. Экономическая (челночная) миграция как альтернатива уменьшившимся возможностям занятости	26
4.6. Политика в отношении эмиграции в дальнее зарубежье.....	27
4.7. Политика в отношении иммиграции из стран дальнего зарубежья.....	31
4.8. Внутренние миграции – «западный дрейф»	33
5. Периодизация российской миграционной политики в постсоветский период	36
6. 1991–1995: реакция на всплеск международной миграции.....	38
6.1. Миграция как реакция на распад Советского Союза.....	38
6.2. Противоречия миграционного законодательства.....	39
6.3. Учреждение Федеральной миграционной службы	42
7. 1996–2001: в фокусе – экономическая миграция	42
7.1. Изменения структур и масштабов миграционных потоков	42

7.2. Рост незаконной миграции	44
7.3. Экономические миграции: роль для мигрантов и стран происхождения.....	47
7.4. Первые попытки концептуализировать государственную миграционную политику.....	48
7.5. Институциональная чехарда.....	49
8. 2002–2005: ужесточение миграционной политики	51
8.1. Приоритет национальной безопасности.....	51
8.2. Милиция у руля миграции	51
8.3. Изменение фокуса миграционного законодательства	53
8.4. Нелегальная миграция как реакция на жесткое миграционное законодательство	55
8.5. Нелегальная миграция: оценка масштабов	57
8.6. Плюсы и минусы незаконной миграции	60
8.7. Публичный дискурс и общественное мнение о мигрантах	63
8.8. Деградация трудовых отношений.....	65
9. Реформа 2006–2007 гг.: поворот к либерализации	66
9.1. Политические причины пересмотра миграционного законодательства.....	66
9.2. Объективные факторы либерализации миграционной политики	67
9.3. Пилотная кампания легализации	70
9.4. Политика в отношении соотечественников	71
9.5. Политика в отношении мигрантов из стран СНГ.....	73
9.6. Новое законодательство: итоги реализации	76
9.7. Оценка нового миграционного законодательства мигрантами и работодателями	78
9.8. Общественное мнение о миграционной реформе	80
9.9. Позиция стран происхождения	81
9.10. Воздействие трудовой миграции на возможности человеческого развития мигрантов.....	83
9.11. Инвестиционный потенциал денежных переводов.....	87
10. Воздействие глобального экономического кризиса на дискуссию о миграционной политике	88
11. Рост ксенофобии требует усиления политики интеграции и реализации программ развития толерантности	90
12. Заключительные замечания	94
Список литературы	98
Информация о серии	105

ПРЕДИСЛОВИЕ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА СЕРИИ

Двадцать второй выпуск научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» продолжает новую форму научных публикаций в нашей серии – публикацию научных проектов, выполненных по заказу различных государственных, общественных и международных организаций, начатую в 21-м выпуске, где был опубликован научный доклад по проекту ПРООН «Мигранты и ВИЧ в России: проблемы и пути решения».

Особенностью 22-го выпуска является то, что он представляет собой индивидуальный проект, выполненный в 2008 г. д.э.н. И.В. Ивахнюк, доцентом кафедры народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, опять же по заказу ПРООН в рамках подготовки ежегодного Глобального Доклада о человеческом развитии 2009 года. Тема Глобального Доклада о человеческом развитии в 2009 году обозначена как «Человеческое развитие и миграция» (*HDR 2009: Human Development on the Move*).

Учитывая, что в итоговый Доклад войдут лишь основные выводы подготовленного И.В. Ивахнюк отчета,¹ редакционная коллегия научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» сочла возможным и полезным перевести эту работу на русский язык и представить нашим читателям.

В отчете, озаглавленном «Российская миграционная политика и ее воздействие на человеческое развитие: история и современность», проанализирована роль миграции населения и миграционной политики для России на разных этапах ее развития. Как известно, миграционную политику выстраивают правительства, но сказываются результаты этой политики прежде всего на людях, на их возможностях реализовать свой потенциал, развить свои способности, повысить свое благосостояние, получить образование, добиться профессионального роста.

Миграционная политика, будучи важным направлением государственной деятельности во времена Российской империи, Советского Союза и современной России и отражая в первую очередь, государственные экономические и политические интересы,

¹ Полностью оригинальный английский текст отчета (объемом 87 стр.) опубликован на сайте ПРООН: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_14.pdf.

одновременно оказывала воздействие на человеческое развитие, создавая (или ограничивая) возможности людей.

В советский период миграционная политика касалась прежде всего внутренней миграции. В этот период свобода передвижений была жестко ограничена институтом прописки. В то же время мерами государственной политики обеспечивались значительные перемещения населения: как добровольные (оргнабор), так и насильственные (репрессии, раскулачивание, выселения, депортации). В докладе рассмотрены неоднозначные – как отрицательные, так и положительные – последствия этих мер для советских граждан.

За небольшой по продолжительности период постсоветского развития Россия и другие страны бывшего СССР стали активными участниками процессов международной миграции. Как сказалось это на возможностях для населения этих государств? Какое влияние оказывает на развитие человеческого потенциала в постсоветском регионе миграционная политика России? Что стоит за радикальным разворотом российской миграционной политики в сторону либерализации в 2006–2007 гг.? Как воспринимается нынешняя российская миграционная политика в странах СНГ, которые являются основными миграционными «донорами» России?

Именно эти вопросы ставит перед собой И.В. Ивахнюк в предлагаемой читателю работе, которую отличает глубокое знание миграционных проблем России и всего постсоветского региона, а также свежесть нового, нетрадиционного подхода к анализу причин «колебаний» ориентиров российской миграционной политики и ее последствий для участвующих в миграции людей.

Русский вариант не совсем совпадает с оригинальным английским текстом. Например, в русскоязычный вариант работы не включен список использовавшихся транскрибированных терминов и сокращений, который важен для англоязычных читателей, не знакомых с такими понятиями, как оргнабор, прописка, кулаки, КПСС и т.д., в то время как для русскоязычных читателей значение этих терминов очевидно.

* * *

Настоящий выпуск опубликован при финансовой поддержке экономического факультета, который частично финансирует научную серию «Международная миграция населения: Россия и современный мир».

В.А. Ионцев
главный редактор серии

Резюме

Для России миграционная политика, будь то управление процессами внутренней или внешней миграции, всегда была важным элементом государственной политики. Миграционная политика исходила прежде всего из интересов государства, но в то же время неизбежно оказывала влияние на человеческое развитие. Настоящая работа представляет анализ советской и российской миграционной политики в разные исторические периоды; при этом основное внимание уделяется ее последствиям для человеческого развития, а также причинам и факторам, определяющим ее эволюцию.

Советский период характеризуется противоречием между строгими ограничениями свободы передвижения, регламентированным институтом прописки, и масштабными миграциями населения внутри Советского Союза, как добровольными, так и недобровольными, которые стимулировались мерами экономической и административной политики, направленными на обеспечение индустриализовавшейся экономики рабочей силой. Миграционная политика была во многом инструментом, обеспечивающим политическое подавление и экономический рост страны, в то время как человеческое измерение миграции было не более чем «побочным продуктом» этой политики. Тем не менее воздействие на человеческое развитие происходило, хотя и было противоречивым. С одной стороны, участие в оргнаборе давало возможность молодым людям, особенно выходцам из сельских районов, проявить свою активность в общественной жизни, улучшить свою жизнь, получить профессию и образование. С другой стороны, институт прописки жестко ограничивал масштаб и направления миграционных потоков и не оставлял людям свободы выбора места жительства.

В *постсоветский период* в фокусе государственной миграционной политики оказалась международная миграция населения, которая прежде носила крайне ограниченный характер. Российская Федерация превратилась в основную принимающую страну на огромном постсоветском пространстве. Эволюция современной российской миграционной политики представляет собой хороший пример того, как конфликт между потребностью в дополнительных трудовых ресурсах и антимигрантские настроения в

обществе (что в той или иной мере типично для всех принимающих мигрантов стран) в сочетании с конъюнктурными соображениями политических элит препятствуют выработке разумной долгосрочной миграционной политики. За относительно короткий исторический период российская миграционная политика пережила переходы от относительно открытого миграционного режима начала 1990-х гг. к жесткому миграционному законодательству начала 2000-х гг. и к политике «открытых дверей» в отношении трудовых мигрантов – граждан стран СНГ в 2007 г.

1. Вводные замечания

Основная трудность в изучении миграционной политики с точки зрения человеческого развития в России заключается в недостаточном внимании статистики и исследований к человеческому измерению миграции и миграционной политики. Миграционная политика в Российской империи, Советском Союзе и современной России традиционно выстраивалась в соответствии с интересами государства и изучалась с чисто государственных позиций. Результаты миграционной политики для экономического развития страны и ее регионов, перераспределение населения в соответствии с потребностями экономического комплекса, характеристики миграционных потоков, роль миграции в демографическом развитии страны, вызовы нелегальной миграции для национальной безопасности – все эти вопросы и прежде и сейчас относительно хорошо изучены, в отличие от исследований в области воздействия миграции на возможности человеческого развития – его квалификацию, здоровье, образование, политические свободы и т.д.

Российская экономическая ментальность все еще в значительной степени оказывается тесно связанной с псевдомарксистским подходом к общественному развитию, где наиболее важным показателем национального развития является превалирующий рост тяжелой индустрии за счет «живого труда» (Маркс 1885; Черковец 1971). Следует признать, что именно по своим последствиям для человека социализм, построенный в Советском Союзе и других странах социалистического блока, проиграл «историческое соревнование» с капитализмом, оказавшимся во многих отношениях более «человечным». Реальный социализм оказался обществом моновласти, монособственности с неразвитыми потребностями больших масс людей

и еще меньшими возможностями их удовлетворения, обществом «дешевого работника» и непрерывного роста средств производства без учета спроса на них (Колесов 2008, 15). Как следствие, статистическая информация и научные исследования в области миграции населения фокусируются прежде всего на ее последствиях для государства, а не для людей.

В современной России, где широкий размах приобрела нерегистрируемая миграция, анализ миграционных тенденций и их последствий ограничивается еще и тем, что от 70 до 80% миграционных потоков остаются незарегистрированными, а значит, не видимы для статистики (Зайончковская 2007; Красинец и др. 2000; Ивахнюк 2008а; Витковская 2002).

Принимая во внимание эти обстоятельства, которые накладывают ограничения на систематический анализ последствий российской миграционной политики для человеческого развития в разные периоды российской истории, мы определяем содержание и структуру дальнейшего изложения. В центр исследования поставлена российская миграционная политика, а ее человеческое измерение рассматривается через ее воздействие на мигрантов, домохозяйства и общества, там, где оказывается доступной соответствующие данные статистики и социологических исследований. Человеческое развитие, понимаемое на макроуровне, т.е. как развитие человеческих ресурсов страны, также будет исследовано – на основании данных национальной статистики занятости, образования, здравоохранения и социального обеспечения.

2. Краткий обзор миграционной политики в Российской империи в XVIII – начале XX веков

Основой государственного управления в России, будь то Российская империя, Советский Союз или современная Россия, была высоко централизованная система власти. Развитие огромной страны управлялось из столицы – Санкт Петербурга до 1918 г. и позже Москвы. Необходимость заселения и развития обширных территорий делало миграционную политику одним из основных элементов государственной деятельности.

2.1. Стимулирование иммиграции

Исторически миграционная политика в России началась с регулирования международной миграции населения. Важной заботой

той императора Петра I (1682–1725) и позже императрицы Екатерины II (1762–1796) было заселение и сельскохозяйственное освоение обширных плодородных земель в центральной европейской части России вдоль р. Волги. Поскольку внутренние перемещения населения были жестко ограничены существовавшей системой крепостничества, привлечение населения на эти земли осуществлялось за счет стимулирования иммиграционного притока из стран Европы. В 1763 г. было создано специализированное государственное учреждение – Канцелярия опекунства иностранных переселенцев, целью которого было оказание содействия колонистам, готовым переселиться в Россию из стран Западной Европы. Помимо этого, тысячи, говоря современным языком, высококвалифицированных иммигрантов, включая ученых, профессоров, военных, инженеров, архитекторов, торговцев, прибывали и селились в российских городах. В середине XVIII века из 107 членов Санкт-Петербургской Академии наук только 34 были русскими (Ионцев и др. 2001, 370). Иммигрантам предоставлялись привилегии, такие как освобождение от налогов, свобода вероисповедания, освобождение от военной обязанности. С тех пор в России проживают многочисленные диаспоры немцев и голландцев. К концу XIX века в Российской империи жили 1,8 миллиона лиц немецкой национальности, из которых 77% приходилось на крестьян (источник: перепись населения Российской империи 1897 года, цит. по: Ионцев 1999, 186). В период между 1764 и 1866 гг. иностранными переселенцами в России были основаны 549 колоний, в которых проживали более 200 тыс. жителей только мужского пола (Брокгауз и Эфрон, том XXIV, 672).

2.2. Внутренняя миграция

После отмены крепостного права в 1861 г. европейские переселенцы постепенно утратили свои привилегии, и основным ресурсом колонизации окраин Российской империи стала внутренняя миграция (Кауфман 1905). Постепенно формировавшаяся свобода передвижения крестьянского населения оказала огромное влияние на экономическое развитие России. Ускорился процесс урбанизации, развивались промышленность и ремесла, выросла производительность труда в сельском хозяйстве. Предоставление личной свободы оказало также позитивное влияние на

возможности человеческого развития самих крестьян, поскольку они получили право выбора сферы деятельности, от самостоятельного фермерства до занятости в несельскохозяйственном секторе. Начиная с конца XIX века, государство начало поощрять миграцию крестьян из перенаселенных регионов европейской России в азиатскую часть страны. Переселенцы получали материальную помощь от государства и гарантии получения работы на месте вселения, например на строительстве Транссибирской железной дороги. В общей сложности в течение 1871–1916 гг. из центральной европейской части России в Сибирь, Закавказье и на Дальний Восток переселились порядка 10 миллионов человек (Народонаселение 1994, 234). Кроме того, в конце XIX – начале XX веков 6–7 миллионов крестьян ежегодно были вовлечены во временную (сезонную) трудовую миграцию (там же).

3. Советский период – «эра прописки»

3.1. Введение паспортной системы и института прописки

В начале XX века население России оказалось вовлеченным в миграционные передвижения в результате революции 1917 г. и Гражданской войны 1917–1923 гг. Социально-политический взрыв и связанный с ним экономический кризис привели к нехватке продуктов питания и массовому голоду, которые в сочетании с жесткой политикой насаждения новой власти и подавления сопротивления (через коллективизацию крестьян, раскулачивание и т.д.) вынуждали людей покидать родные места в поисках лучших условий жизни и безопасности. Передвижения людей были стихийными, и в ранний период советской власти не существовало никакой системы регистрации мигрантов. Не было также единых документов удостоверения личности. Такая ситуация вступала в противоречие с идеей контроля государства над населением, который обеспечивал бы своевременное выявление возможной оппозиции. По этой причине в 1932 г. Постановлением ЦИК и СНК была введена единая паспортная система с обязательной пропиской по месту жительства по всей территории СССР (Моисеенко 2004, 88).

Паспорт стал основным, фактически единственным, документом, удостоверяющим личность, для всех граждан СССР старше 16 лет, проживающих постоянно в городах и поселках городского

типа. Передвижение населения без паспорта было невозможно, а обязательство прописки стало началом ограничительных правил в свободе передвижения населения. Человек мог жить, работать, учиться, голосовать, определять детей в школу и получать какие-либо социальные гарантии только по месту прописки. Например, человек, прописанный в Новгороде, не мог устроиться на работу в Москве. Для того чтобы получить прописку в городе, необходимо было получить справку, подтверждающую наличие в нем работы. Однако получение работы в городе возможно было только при наличии прописки. Таким образом, получался замкнутый круг (Денисенко и др. 1989, 60).

3.2. Прописка и свобода передвижения

Помимо уже упомянутых мер, существовали так называемые «санитарные нормы» предоставления жилья, которые делали невозможным прописку человека в доме, квартире или комнате, если количество квадратных метров на человека было меньше определенного установленного минимума. Эта мера применялась вне зависимости от отношений родства, т.е., скажем, прописка жены на площади мужа была невозможна, если площадь, занимаемая мужем, была недостаточна, чтобы обеспечить санитарную норму. Нацеленная на борьбу с перенаселением жилого фонда, эта мера часто приводила к ущемлению социальных прав граждан. Паспортная система и система прописки существенно ограничивали свободу передвижения советских граждан. Ученые называют прописку «крепостничеством XX века (Попов 1996). Ограничения на поселение особенно жестко применялись в отношении крупных городов, таких как Москва, Ленинград, Киев, Харьков, Горький (Нижний Новгород), Свердловск (Екатеринбург). К 1960 г. из 300 крупных советских городов с населением более 100 тыс. чел. 200 городов были «закрыты» для мигрантов (Регент 1999, 40).

Следует заметить, что паспорта имели только городские жители. Колхозники не имели паспортов и соответственно не могли передвигаться даже в пределах областей, в которых они проживали (Моисеенко 2004, 89). Только в 1974 г., в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР, положение крестьян было уравнено с остальными гражданами страны (Попов 1996). Это явилось главным образом результатом ратификации Совет-

ским Союзом в 1973 г. Всеобщей Декларации прав человека. Статья 13 Декларации ООН указывает, что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах своего государства. Даже институт прописки фактически противоречил этой статье, однако порядок, когда миллионы сельских жителей СССР были полностью лишены права на свободу передвижения внутри своей собственной страны, не мог быть не изменен после ратификации Декларации ООН.

3.3. Масштаб и структура внутренней миграции в советский период

Несмотря на жесткие ограничения свободы передвижения, масштаб внутренней миграции в Советском Союзе был значительным. Во-первых, существовали *добровольные* (но жестко регулируемые государством) миграции с целью трудоустройства: люди направлялись на крупные строительные и промышленные объекты в рамках жестко организованной государственной системы оргнабора. В течение 1930-х гг. более 28,7 миллионов человек были переселены на территории Советского Союза через систему оргнабора (Народонаселение 1994, 234). Это были преимущественно сельские жители, привлекавшиеся для работы в строительстве и промышленности в городах, так что процесс урбанизации ускорился в результате политики индустриализации. В 1926–1939 гг. численность городского населения Советского Союза увеличилась на 18,7 млн. чел., в 1939–1958 гг. – еще на 24,6 млн. чел., в 1959–1969 гг. – на 16,4 млн. чел., в 1970–1978 гг. – на 13,4 млн. чел., в 1979–1988 гг. – на 9,1 млн. (там же).

Предполагалось, что люди, привлеченные на работу по оргнабору, останутся в регионах заселения на длительный срок. Переселения в отдаленные регионы северной и восточной России стимулировались определенным набором поощрительных экономических мер, включая выплату подъемных, региональные коэффициенты заработной платы и пенсии, более ранний выход на пенсию, предоставление жилья, оплачиваемый государством ежегодный проезд к месту отпуска, и т.д. К примеру, региональные коэффициенты заработной платы для районов Крайнего Севера были от 1,8 до 2,0, для региона Дальнего Востока – от 1,3 до 1,8 (Рощин 2008). При централизованной плановой экономике, когда уровень заработной платы был стандартизован по всей территории страны, это означало, что за ту же работу, выполняемую во

вновь осваиваемых или неблагоприятных с точки зрения климата регионах, можно было получить большую оплату в соответствии с региональным коэффициентом. Размер коэффициента зависел от специфики региона и срока непрерывного проживания в соответствующем регионе. Региональные коэффициенты были эффективным инструментом стимулирования миграции населения, поскольку они не только покрывали разницу в стоимости жизни, но позволяли гражданам делать накопления. По этой причине до 60% мигрантов в северные и восточные регионы были сориентированы на временное пребывание там – с целью заработать деньги для приобретения автомобиля или квартиры в месте своего постоянного проживания (Заславская, Рыбаковский 1978, 22). Кроме того, такого рода миграция подогревалась ситуацией тотального дефицита потребительских товаров: работа в отдаленных и трудных для жизни районах обменивалась на право внеочередного приобретения автомобиля и других товаров длительного пользования.

Миграция в рамках оргнабора, добровольная по форме, была, тем не менее, жестко регламентирована по направлениям. Миграция в отдаленные неразвитые районы с суровыми климатическими условиями поощрялась, в то время как переселения в развитые регионы, даже по семейным причинам, ограничивались. Институт прописки обеспечивал разрешительный характер внутренней миграции.

С другой стороны, объективной реальностью Советского Союза, особенно в 1930–1950-х гг., были *насильственные* переселения. Миграционная политика выступала инструментом политического подавления и наказания. Депортации применялись поначалу к зажиточному крестьянству, которое раскулачивалось и – для того, чтобы избежать его возрождения – выселялось в неразвитые северные регионы. Позже депортациям подверглись целые этнические группы (крымские татары, ингуши, немцы, чеченцы, калмыки, корейцы и другие). Их насильственные переселения в Сибирь, Казахстан и Дальний Восток были нацелены на разрушение их единства и этнической идентификации. Между 1932 и 1940 гг. общее число так называемых «спецпереселенцев», как называли этот вид мигрантов в официальных источниках, составило 2,2 млн.; к 1953 г. их число возросло до 2,8 млн. (Брук и Кабузан 1991). В течение Великой отечественной войны целые на-

роды были обвинены (часто незаслуженно) в пособничестве фашистам и были в спешном порядке перевезены в азиатскую часть страны. Более 1 млн. немцев, 317 тыс. чеченцев, 165 тыс. крымских татар, 84 тыс. ингушей, 82 тыс. калмыков, 64 тыс. карачаевцев, 49 тыс. турок-месхетинцев подверглись депортации. 78% из них были женщины и дети. По оценкам, каждый пятый умер при транспортировке (Мукомель 1991). После прибытия в места назначения смертность среди переселенцев была также исключительно высокой из-за бедности, плохих жилищных условий, психологического стресса, отсутствия лекарств. Согласно оценкам от 15 до 30% лиц, подвергшихся этническим депортациям, умерли преждевременно в пути или вскоре после приезда на новое место жительства (Эдиев 2003, 302). Общие демографические потери депортированных народов в 1930–1950-х гг. (включая потери от сокращения рождаемости) оцениваются в 1 млн. человек (там же).

Этнические депортации оказали серьезное влияние на человеческое развитие в советский период. Целые народы были объявлены вне закона и лишены таким образом возможностей выбирать место жительства и получать высшее образование. Было подорвано физическое и интеллектуальное развитие этих народов, особенно детей.

3.4. Управление миграцией при плановой системе экономики: результаты

Миграционная политика в советский период была частью общей экономической и политической стратегии государства. Индустриализация и освоение целинных земель требовали рабочей силы, перемещение которой обеспечивалось посредством административных и экономических инструментов, при том что тенденция общего государственного контроля над населением, реализовывавшаяся через систему прописки, ограничивала миграцию населения, особенно в крупные города. Авторитарная система управления миграцией гарантировала, что люди будут передвигаться строго в тех направлениях, где их присутствие определяется государственными интересами. Система государственного планирования предопределяла не только экономическое развитие страны, но также формировала миграционные потоки.

Воздействие миграционной политики на человеческое развитие в советский период было противоречивым. С одной стороны, участие в оргнаборе давало возможность молодым людям, осо-

бенно родом из сельской местности, изменить свою жизнь, активно проявить себя в социальной жизни, получить профессию и образование и, в результате, расширить свои жизненные горизонты. С другой стороны, прописка жестко ограничивала направления и масштаб миграции, оставляя людям мало шансов выстраивать свою собственную судьбу по своему усмотрению. Ограничения на свободу передвижений препятствовали человеческому развитию, в частности их профессиональному росту и росту доходов. К примеру, для научных сотрудников, работающих в провинции, работа в передовых научно-исследовательских институтах Москвы и Ленинграда была нереальной мечтой. Во многих случаях это приводило к недоиспользованию человеческих возможностей (Хорев 1974). Кроме того, нельзя считать нормальной ситуацию, когда для того, чтобы заработать деньги на приобретение автомобиля или жилья, человек вынужден уезжать на заработки в далекие и некомфортные для жизни районы страны.

Современные ученые, исследующие прежний опыт государственной политики в области внутренней миграции (Алешковский 2006; Моисеенко 2004; Рощин 2008), склонны оценивать его больше положительно, чем отрицательно, обосновывая это следующим образом: (1) политика оргнабора достигала поставленных целей обеспечения промышленности, строительства и транспорта трудовыми ресурсами; (2) она обеспечила перераспределение населения по территории страны, заселение и развитие ее азиатской части; (3) она вовлекла сотни тысяч молодых людей в осуществление проектов индустриализации и помогла выделиться наиболее инициативным и активным людям, которые впоследствии возглавили экономическую и политическую жизнь страны. Можно согласиться с этими доводами, однако трудно принять саму «философию» и негуманные методы советской миграционной политики, которая была полностью подчинена потребностям государства и пренебрегала интересами людей. Если квалифицированные специалисты требовались во Владивостоке, Новосибирске, Алма-Ате или где-либо еще во вновь осваиваемых отдаленных регионах, выпускники вузов Москвы, Ленинграда или Киева направлялись туда для работы, не имея права вернуться в течение нескольких лет. Так называемое «распределение выпускников» было надежным и практиковавшимся в течение длительного времени способом обеспечения слаборазвитых регионов стра-

ны учителями, врачами, инженерами и другими специалистами. Лишь после обязательной работы «по распределению» в течение 3–4 лет жители Москвы, Ленинграда или Киева могли вернуться домой. Управление миграцией было жестко встроено в плановую систему хозяйствования, а административные решения были строго обязательными для исполнения (Алешковский 2006, 74).

Эта ситуация оказала глубокое воздействие на менталитет российских граждан, в частности на понимание роли отдельных людей в экономическом развитии своей страны. Надуманный экономический «закон» об обязательности опережающих темпов роста производства средств производства по сравнению с производством предметов потребления ставил потребности людей, развитие их возможностей и талантов в категорию «побочного продукта» развития. Государственная политика была сориентирована исключительно на экономический рост, доказывающий якобы преимущества социалистической системы. Удовлетворение потребностей людей сводилось прежде всего к росту материального благополучия, который также статистически отражал преимущества существовавшего строя. Массовые репрессии 1930-х и 1950-х гг. обесценили ценность человеческой жизни: 6–7 миллионов советских граждан были расстреляны или умерли в лагерях (Волкогоннов 1990, 339). В общей сложности порядка 25 миллионов человек подверглись репрессиям в течение сталинского периода (Вишневецкий 2007). Несмотря на то что Конституция СССР гарантировала права и свободы граждан, в действительности советские люди зачастую не только были лишены прав, но и не могли их отстаивать. При этом большинством людей эта практика двойных стандартов принималась за норму. В результате насильственных переселений, часто диктовавшихся чисто политическими причинами, были уничтожены миллионы людей и разрушены миллионы человеческих судеб, что наложило негативный отпечаток на характер нации (Рощин 2008). Этим, в частности, объясняется, почему «права человека» – это ценность, трудно понимаемая в современной России даже сейчас, спустя два десятилетия после того, как в результате горбачевской перестройки начался пересмотр приоритетов развития в пользу «социализма с человеческим лицом» (Виноградов 2001).

Кроме того, система прописки, которая ограничивала мобильность населения в советский период, оказала долгосрочное

влияние и на постсоветскую Россию. Нынешний низкий уровень внутренней мобильности населения, который во многом тормозит развитие национального рынка труда и переход к рыночной экономике, психологически коренится в искусственных ограничениях мобильности, выстраивавшихся системой прописки (Алешковский 2006).

3.5. Международная миграция в советский период

В то время как внутренняя миграция населения в советский период ограничивалась, но существовала в значительных масштабах, международная миграция была вообще скорее исключением, чем правилом. В течение десятилетий СССР оставался «закрытой» страной, где международная миграция, если и происходила, то под строгим контролем государства. Регулирование въезда и выезда, предоставление и лишение гражданства, депортация за пределы страны регулировались постановлениями и министерскими инструкциями 1918 г., 1925 г. и 1959 г. и отражали все ужесточавшуюся позицию государства в отношении трансграничных передвижений граждан (Тюркин 2005, 21–22).

Иммиграция в СССР и эмиграция из страны были очень незначительными по численности главным образом политически/ идеологическими по природе. Выезды советских граждан в другие страны регулировались строгими проверками служб безопасности: обязательным условием получения разрешения даже на туристическую поездку за рубеж была идеологическая лояльность и политическая благонадежность кандидата. Для того чтобы выехать из СССР, как временно, так и на постоянное место жительства, советские граждане должны были получать выездную визу. Членство в КПСС и персональная рекомендация от партийной организации были обязательным условием оформления зарубежной поездки для временной работы в другой стране. Временные трудовые мигранты выезжали как специалисты для участия в строительных проектах в «дружественных» развивающихся странах, таких как Афганистан, Алжир, Ангола, Китай, Египет, Ирак, Сирия, Вьетнам и т.д., которые, как предполагалось, получая экономическую и финансовую помощь от Советского Союза, последуют по «некапиталистическому пути развития».

Въезд и пребывание иностранных граждан в Советском Союзе, равно как для дипломатических работников, так и для тури-

стов, также строго контролировались. Практиковалась временная трудовая миграция из стран-сателлитов (Польша, Болгарии, Югославии, Вьетнама, Китая), когда бригады рабочих приезжали для осуществления политически значимых проектов, выступавших символами социалистической интеграции (строительство нефтепроводов, газопроводов, линий электропередач, которые были частью европейской социалистической системы энергоснабжения), или для работы на промышленных предприятиях. Другим каналом временной миграции в СССР была учебная миграция. Низкое по стоимости и высокое по качеству образование в советских вузах серьезно увеличило человеческий капитал стран советского блока и обеспечивало их квалифицированными врачами, учителями, инженерами, геологами и т.д. Одновременно это был эффективный способ укрепления связей между странами. Внешние границы СССР строго охранялись. Нелегальная миграция, если и существовала, то в крайне незначительных масштабах и была связана с транснациональной преступностью. Она вполне эффективно пресекалась советскими пограничными войсками.

4. Изменения в миграционных тенденциях и миграционной политике после распада СССР

В течение советского периода миграционная политика была сфокусирована исключительно на внутренней миграции. Для 15 бывших советских республик межреспубликанские миграции были внешними по форме, но внутренними по сути. То есть миграция из России в Казахстан и из одной российской области в другую регулировалась одинаковыми правилами. Пересечение административных границ, разделявших союзные республики, не имело специального регулирования. Ситуация в корне изменилась после 1991 г., когда прежние административные границы превратились в межгосударственные. Порядок их пересечения приобрел принципиально иной характер, основанный на двусторонних и многосторонних соглашениях, которые принимали во внимание наличие тесных связей между людьми, живущими в бывших союзных республиках, и желания людей, которые хотели бы переселиться из одной республики в другую после распада СССР. Так, для пересечения границ не требовалась виза, можно было легально пересечь границы по целому ряду документов,

удостоверяющих личность, включая национальный внутренний паспорт, загранпаспорт, прежний советский паспорт, военный билет, паспорт моряка, свидетельство о рождении и т.д.

И в сознании людей, и в официальном законодательстве зарубежные страны (включая бывшие советские республики) прочно разделились для России на две группы: новое/ближнее зарубежье и старое/дальнее зарубежье. Основным разграничительным признаком этих двух групп стран был различный – визовый и безвизовый – режим въезда на территорию Российской Федерации.

4.1. Миграционное законодательство начала 1990-х гг. – либеральное...

Вслед за общей тенденцией либерализации, сформированной периодом перестройки, новое российское федеральное законодательство выстраивалось на основе демократических норм. Команда молодых реформаторов раннего периода правления Президента Ельцина разделяла демократические ценности и была исполнена энтузиазма в отношении кардинального совершенствования российской политической системы. Российская Конституция 1993 г. создавалась в соответствии с нормами Всеобщей Декларации прав человека и включала в себя все гарантии свободы передвижения. Соответственно ей Федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации» отменил систему прописки и заменил ее регистрацией по месту жительства. Формально требования обязательной регистрации не слишком изменились, однако режим применения порядка регистрации был облегчен.

Кроме того, Россия становилась более «открытой» страной, и российские граждане получили право выезжать за границу. Спустя два десятилетия после ратификации Всеобщей Декларации прав человека содержащиеся в ней положения о «свободе для каждого покинуть свою страну, включая его/ее собственную» были реализованы в Федеральном законе РФ 1993 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»², который, среди прочего, отменил практику выездных виз для российских граждан (Тюркин 2005). В соответствии с Федеральным законом 1991 года «О занятости населения Российской

² В первой редакции закон был принят в 1991 г.

Федерации» российские граждане получили право свободного трудоустройства в зарубежных странах. Статья 10 этого закона, озаглавленная «Право граждан Российской Федерации на работу за рубежом», провозгласила право граждан подыскивать работу и трудоустраиваться вне пределов Российской Федерации по своему усмотрению. В 1995 г. Постановлением Правительства России было утверждено Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за границей. Необходимость правовых норм зарубежного трудоустройства российских граждан диктовалась тем, что в результате социально-экономического кризиса, связанного с распадом Советского Союза, многие граждане были вынуждены искать альтернативные источники дохода, в том числе через международную трудовую миграцию. Соответственно была предпринята попытка юридически оформить возможности выезда российских граждан на работу за рубеж, защитить их социальные права и определить участие России в международном рынке труда.

Трудно переоценить значение либерализации регулирования внутренней и международной миграции российских граждан в 1990-х гг. Свобода передвижения как одна из основных человеческих ценностей, свобода выбора места жительства, приватизация и установление института частной собственности, ослабление контроля государства над частной жизнью граждан, доступ к получению образования за рубежом, расширение возможностей зарубежного трудоустройства, свобода выбора жизненной стратегии – все это дало российским гражданам такое чувство свободы, которого они не знали прежде, повысило их мобильность и сделало их частью мирового сообщества людей. Впрочем, следует признать, что обеднение населения в результате экономического спада сделало эти преимущества недоступными для подавляющей его части.

4.2. ... но чрезмерно путаное

Либерализация миграционной политики России произошла в тот момент, когда экономическая и политическая ситуация, сложившаяся в стране, служила сильным выталкивающим фактором. Это происходило в России – и вызвало масштабную эмиграцию, прежде всего в США, Германию и Израиль, т.е. страны, которые предоставляли преимущество иммигрантам из бывшего СССР по этническому и политическому факторам. Это происходило и в дру-

гих республиках бывшего СССР – и вызвало иммиграционный приток в Россию. В тот момент государственная позиция и миграционная политика России не проявила должного внимания к судьбе бывших советских граждан, русских и представителей других народностей, которых распад Советского Союза застал в других республиках и которые хотели бы переехать в Россию для того, чтобы убежать от этнических конфликтов, военных действий и притеснений новых властей. Однако правовой механизм их законной иммиграции не был отработан. В результате миллионы бывших советских граждан оказались в России на полулегальном положении, и их социальные права были ущемлены. Люди въезжали в Россию, воспользовавшись преимуществами безвизового въезда, однако не могли легализовать свое положение и получить российское гражданство из-за чрезмерно запутанных бюрократических процедур.

Бюрократия в России была традиционно сильна. Полтора миллиона людей заняты на государственной службе, а также в федеральных и региональных органах власти различных уровней (Вишневский 2006). Выдача разрешений является прерогативой государства и ассоциируется с утверждениями, переподтверждениями, отсрочками, перепроверками и т.д. (Оболонский 2002). В области миграционной политики «забюрократченный» процесс регистрации и выдачи разрешений стал основным барьером для легальной иммиграции и главным источником коррупции. Потребность российской экономики в дополнительных трудовых ресурсах, столкнувшись с иррациональной процедурой оформления иностранной рабочей силы, превратила сферу трудоустройства иностранных работников в преимущественно нелегальную сферу.

4.3. Безвизовый режим на постсоветском пространстве

Безвизовое пересечение государственных границ, разделяющих бывшие республики СССР, является поистине гуманным принципом миграционной политики и высоко ценится людьми, проживающими в этом регионе мира. Это наиболее «естественный» режим пересечения границ в условиях, когда новые межгосударственные границы искусственно разделили семьи, родственников, соотечественников, что было результатом веков и поколений, прожитых в единой стране.

В 1992 г. правительствами стран-участниц СНГ было подписано соглашение о безвизовом порядке въезда граждан стран СНГ на территории стран-участниц (так называемое Бишкекское соглаше-

ние). Однако в 1999 г. Туркменистан и Узбекистан, а в 2000 г. Россия, Казахстан и Азербайджан вышли из Бишкекского соглашения. Россия объяснила свое решение тем, что общие структуры СНГ оказались не в состоянии противостоять транснациональным угрозам безопасности, незаконной трансграничной торговле оружием, наркотиками и людьми, и сразу же подписала двусторонние соглашения о безвизовом въезде со всеми странами СНГ, кроме Туркменистана, который настаивал на визовом режиме для всех государств бывшего СССР. В 2001 г. визы были введены Россией для граждан Грузии, главным образом в результате обострения политических отношений между двумя странами. Кроме того, соглашение о безвизовом пересечении границ было подписано в ноябре 2000 г. между государствами-участниками ЕврАзЭС (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан). В 2006 г. Узбекистан присоединился к ЕврАзЭС и соответственно к соглашению о безвизовом пересечении границ. Таким образом, Россия имеет взаимный безвизовый режим въезда с Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Молдовой, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Узбекистаном и Украиной (см. табл. 1).

Таблица 1

Визовой режимы в бывших советских республиках

Страна въезда	Страна выезда														
	RU	BY	MD	UA	AM	AZ	GE	KZ	KG	TJ	TK	UZ	LV	LT	EE
RU	■	—	—	—	—	—	V	—	—	—	V	—	V	V	V
BY	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	V	V	V
MD	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UA	—	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	V	V	V
AM	—	—	—	—	■	—	—	—	—	—	V	—	V	V	V
AZ	—	—	—	—	—	■	—	—	—	—	V	—	V	V	V
GE	V	—	—	—	—	—	■	—	—	—	V	—	—	—	—
KZ	—	—	—	—	—	—	—	■	—	—	V	—	V	V	V
KG	—	—	—	—	—	—	—	—	■	—	V	—	V	V	V
TJ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	■	V	V	V	V	V
TK	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	■	V	V	V	V
UZ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	V	V	■	V	V	V
LV	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	■	—	—
LT	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	—	■	—
EE	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	—	—	■

Условные обозначения: «—» – виза не требуется; «V» – виза требуется.

4.4. «Репатриация»

Распад Советского Союза сопровождался серьезным политическим шоком для всех бывших советских республик. Разрыв экономических связей между ними спровоцировал глубокий экономический кризис, сокращение числа рабочих мест, рост открытой и скрытой безработицы, снижение уровня жизни населения. Жители прежде единой страны неожиданно оказались поделенными на «своих» и «чужих» – граждан и иммигрантов. Последним не гарантировалось получение гражданства, наследства, пенсий, не засчитывался трудовой стаж, «заработанный» в ныне «другой» стране, предъявлялось требование знания национального языка. Замена русских, работавших в государственном и административном аппарате, а также на руководящих постах в экономике, местными жителями, а также политика, нацеленная на формирование этнически гомогенных государств, провозглашавшаяся (открыто или подспудно) новыми политическими элитами, вызвала многочисленную волну возвратной миграции в страны происхождения, где, по крайней мере, этническая безопасность была гарантирована. Эти миграции получили название «репатриация»³: этнические таджики переселялись в Таджикистан, этнические армяне – в Армению и т.д. Русские возвращались в Россию, и это была наиболее многочисленная этническая группа, вовлеченная в эти этнические миграции. В течение 1991–1998 гг. более 3 миллионов этнических русских переселились в Россию из других бывших союзных республик. В условиях постдезинтеграционного шока со всей остротой проявилась этническая детерминанта миграции: те, кто находились в «своих» этнических республиках, оказались менее мобильны, в то время как мобильность «пришлых» народностей резко возросла: они предпочли вернуться в «свои» республики либо как добровольные, либо как вынужденные мигранты.

³ Строго говоря, термин «репатриация» не совсем применим к миграционным передвижениям населения на постсоветском пространстве, носившим этническую окраску. Репатриация означает возвращение в родную страну (*patria*) из страны проживания, т.е. это явление имеет отношение только к *международной* миграции. В то же время родной страной для граждан бывшего СССР был весь Советский Союз в целом, так что, переселяясь из одной республики в другую, они оставались *внутренними* мигрантами. Тем не менее этот термин приобрел распространение в российской миграционной литературе.

Более того, политические, экономические и социальные потрясения, явившиеся результатом распада СССР, оказали серьезный негативный эффект на человеческое развитие вне зависимости от этнической принадлежности: бедность, безработица, недоедание, нехватка лекарств и растущее неравенство резко контрастировали с советским низким, но гарантированным «благополучием». Кризис в особенной мере сказался на долгосрочных возможностях человеческого развития. Люди были вынуждены выживать, а не жить и развивать свой человеческий потенциал. Постепенно представители титульных наций новых суверенных государств и те, кто смогли найти опору в лице национальных диаспор в России, стали перебираться в Россию, где рынок труда огромен и есть большие возможности для ведения бизнеса. В общей сложности между 1992 и 2007 гг. в Россию въехали более 12 миллионов иммигрантов из государств бывшего СССР (Росстат 2008), а общее число трудовых мигрантов, работавших в России в течение этого периода, превышает 4 миллиона (ФМС 2008). Помимо этого, в России находятся, по разным оценкам, от 4 до 10 миллионов незаконных мигрантов, из которых 90% – это незарегистрированные трудовые мигранты из стран бывшего СССР (подробнее об этом см. раздел 9.5). Таким образом, Россия превратилась в крупную принимающую страну на постсоветском пространстве.

В первые постсоветские годы формирование миграционной политики России находилось под воздействием двух основных факторов: (1) отсутствие опыта и знаний в области управления процессами международной миграции населения; (2) многочисленный приток бывших советских граждан из различных частей постсоветской территории, которых нужно было подключить к системе социальной защиты, т.е. обеспечить их доступ к медицинскому обслуживанию и системе образования, помочь в приобретении жилья, обеспечить получение социальных выплат, пенсии и т.д. Ситуация осложнялась тем, что прибывавшие в Россию мигранты были в значительной части беженцами или людьми в положении, близком по положению к беженцам: они прибывали из регионов вооруженных этнических столкновений, они утратили свое имущество и нуждались в срочной помощи. Это во многом объясняет характер миграционной политики России того времени, сориентированный преимущественно на реагирование на чрезвычайные обстоятельства.

4.5. Экономическая (челночная) миграция как альтернатива уменьшившимся возможностям занятости

Важно помнить, что образование, медицинское обслуживание и жилье были бесплатными или почти бесплатными в Советском Союзе, так что после миграции в Россию в ранний постсоветский период люди рассчитывали получить те же социальные преимущества, которые они имели прежде. Сбережения людей были минимальными, поскольку уровень заработной платы был повсеместно низким, и даже эти накопления фактически пропали из-за галопирующей инфляции. Неожиданный и резкий переход к практике платных услуг и невозможность «получения» жилья вывели миллионы российских граждан и иммигрантов в категорию маргиналов. Кроме того, в начале 1990-х гг. иммигранты, прибывавшие в Россию, представляли собой преимущественно хорошо образованных людей: 20% иммигрантов имели высшее образование, а 35% были квалифицированными специалистами, имевшими среднее специальное образование (Вишневский 2006, 313). Однако в России из-за кризисного состояния экономики они зачастую не могли получить работу, соответствующую их квалификации, особенно в государственном секторе, куда традиционно привлекались специалисты. Как иммигранты, так и российские граждане часто не могли реализовать свой человеческий капитал. Многие из них «мигрировали» в формирующийся частный сектор, в частности занялись челночными коммерческими поездками в Польшу, Турцию, Китай. Приобретение небольших партий потребительских товаров и их реализация на вещевых рынках в российских городах стало «школой бизнеса» для миллионов бывших советских граждан, которые не имели никакого опыта предпринимательства по вполне понятным политическим причинам (Зайончковская 2003).

Челночная миграция сыграла большую роль в развитии малого и среднего бизнеса в России. В результате коммерческих поездок за рубеж новые предприниматели зарабатывали стартовый капитал для участия в других видах бизнеса и, кроме того, способствовали развитию смежных отраслей: международных транспортных перевозок, чартерных авиакомпаний, оптовых и розничных торговых сетей и рынков, которые создавали миллионы новых рабочих мест. По оценкам, в середине 1990-х гг. в международную и внутреннюю челночную миграцию были вовлечены порядка 30 млн. человек (Воробьева 2001б, 42).

Участие в челночной миграции представляло собой отчаянную попытку граждан бывшего СССР адаптироваться к новой постсоветской реальности, когда государственный сектор находился в глубоком кризисе, а частный сектор только-только формировался. Малый бизнес, нацеленный на заполнение российского потребительского рынка импортными потребительскими товарами, стал формой «самоорганизации» населения, пытавшегося противостоять безработице, невыплатам государственной заработной платы и снизившейся ценности образования. Многие сегодняшние собственники малых и средних предприятий торговли и транспорта заработали свой стартовый капитал в челночных поездках (Ионцев, Ивахнюк 2002, 67). В этом случае позиция невмешательства, доминировавшая в российской миграционной политике в начале 1990-х гг., имела позитивные последствия для возможностей человеческого развития, поскольку не препятствовала реализации предпринимательской инициативы граждан.

4.6. Политика в отношении эмиграции в дальнее зарубежье

Эмиграция из России в 1990-х гг. была стабильно высокой по сравнению с советским периодом – порядка 100 тыс. чел. ежегодно (табл. 1). После длительного запрета на выезд за пределы Советского Союза при правлении М. Горбачева «железный занавес» был поднят.

Отмена выездных виз в 1991 г. упростила выезд из России: между 1987 г. и 1992 г. ежегодная эмиграция из России в страны старого зарубежья возросла в десять раз – с 10 тыс. до 104 тыс. чел. (Госкомстат 1999). Поначалу эмиграция носила чисто этнический характер – выезжали евреи, немцы и греки. Эмиграционный бум из стран бывшего СССР, который предрекали многие эксперты и политики (оценки возможного оттока населения с территории бывшего Советского Союза составляли от 1,5 до 50 млн. человек), не случился. Причина этого заключалась прежде всего в ограничительной иммиграционной политике основных принимающих стран. Лишь некоторые государства открыли свои двери для иммигрантов из стран СНГ, главным образом на этнической основе – это Германия, Израиль и США. Германия приняла 550 тыс. иммигрантов из России в период между 1992 и 2000 гг., что составляло 60% от общего числа выехавших (около 900 тыс. чел.). Около 180 тыс. иммигрантов принял Израиль (20%). США,

где существует крупная диаспора евреев – выходцев из Советского Союза, стала третьей среди основных стран назначения для эмигрантов из России и других бывших союзных республик. В общей сложности на эти три страны пришлось к 2000 г. 92% эмиграционного потока из России (Ионцев и др. 2001, 317).

Таблица 2

**Эмиграция из России в страны «старого зарубежья»
по этническим группам, 1993–2000**

		Русские	Немцы	Евреи	Другие	Всего
1993	тыс.чел.	21.3	47.5	14.0	31.0	113.0
	%	18.7	41.7	12.4	27.2	100.0
1994	тыс.чел.	24.1	47.1	13.6	20.6	105.4
	%	22.8	44.6	12.8	19.8	100.0
1995	тыс.чел.	28.8	51.3	12.8	17.4	110.3
	%	26.1	46.5	11.6	15.8	100.0
1996	тыс.чел.	29.2	38.6	12.5	18.3	98.6
	%	29.5	39.1	12.6	17.8	100.0
1997	тыс.чел.	29.8	30.0	9.5	15.1	84.4
	%	35.3	35.5	11.4	17.8	100.0
1998	тыс.чел.	29.3	28.3	7.3	15.4	80.3
	%	36.4	35.2	9.3	19.1	100.0
1999	тыс.чел.	34.5	28.0	9.0	13.8	85.3
	%	40.4	32.8	10.7	16.1	100.0
2000	тыс.чел.	25.8	22.6	4.5	9.4	62.3
	%	41.5	36.2	7.2	19.1	100.0
2001	тыс.чел.	24.0	21.7	2.8	10.1	58.6
	%	40.9	37.0	4.8	17.3	100.0
2002	тыс.чел.	21.7	18.3	1.5	12.2	53.7
	%	40.4	34.1	2.8	22.7	100.0
2003	тыс.чел.	19.8	14.9	1.0	11.4	47.1
	%	42.0	31.6	2.1	24.3	100.0
2004	тыс.чел.	19.2	12.2	0.7	9.9	42.0
	%	45.7	29.0	1.7	23.6	100.0
2005	тыс.чел.	14.7	7.6	0.6	10.1	33.0
	%	44.6	23.0	1.8	30.6	100.0
2006	тыс.чел.	9.2	2.4	0.3	6.2	18.1
	%	50.8	13.3	1.7	34.2	100.0

Источник: Росстат (1993–2007). Численность и миграция населения в Российской Федерации. Ежегодный статистический сборник. Москва.

Как видно из табл. 2, эмиграция из России в 1990-х гг. носила этнический характер, при том что более половины эмиграционного потока приходилось на представителей лишь двух этнических групп – немцев и евреев. Тем не менее доля русских устойчиво росла. В 2000 г. русские составляли 41,5% эмигрантов, в то время как в 1993 г. их доля была лишь 18,7%. Эти структурные изменения могут быть объяснены исчерпанием миграционного потенциала тех этнических групп, которые могли воспользоваться облегченным режимом въезда в ряд стран приема (т.е. немцы, евреи, греки и др.), поскольку те, кто намеревался эмигрировать, уже сделали это. Кроме того, для все большего числа преуспевших российских граждан, которые по тем или иным причинам желали сменить страну постоянного проживания, реальным становится путь иммиграции по категории инвесторов, приобретая там бизнес и недвижимость. Русских в этой категории мигрантов – подавляющее большинство⁴.

Постоянная и временная миграция российских граждан за рубеж с целью трудоустройства, бизнеса, образования превратилась в реальность современной России. В течение 2000-х гг. превалировавшая ранее эмиграция на постоянное место жительства постепенно замещалась временной работой за рубежом по контракту, «неполной» эмиграцией, двойным гражданством и другими гибкими формами миграции, характерными для глобализирующегося мира. В 2006 г. эмиграция из России в страны старого зарубежья на постоянное место жительства составила 18,8 тыс. чел., в 2007 г. – 15,7 тыс. чел (Росстат 2008а). Однако следует учитывать, что поскольку многие российские мигранты в течение длительного времени проживают в других странах, например, работая или получая образование, и при этом не регистрируют формально свой отъезд из России, официальная статистика не полно отражает миграционную картину.

К чести Президента Ельцина следует сказать, что его администрация не пошла по пути запретов и ограничений в отношении миграции российских граждан, в отличие от советского периода.

⁴ Не имея соответствующей статистической информации, мы, тем не менее, на основании данных посреднических миграционных фирм можем предположить, что не меньше половины из указанной растущей доли русского населения в эмиграционном потоке связаны именно с этим (Ионцев, Ивахнюк, 2002, 69).

Начатая Горбачевым либерализация миграционной политики получила развитие в осуществлении принципа свободы передвижения, и этот принцип не подвергался сомнению, несмотря на то что стране был нанесен существенный урон «утечкой умов».

«Утечка умов» – это наиболее болезненное для России явление в сфере международной миграции населения. Эмиграция ученых, инженеров, преподавателей вузов, исследователей часто является невосполнимой потерей российского интеллектуального потенциала, которая несет в себе угрозу самому существованию ряда отраслей фундаментальной науки и инновационных производств. Для интеллектуальных работников отъезд в более развитые страны был зачастую непростым, но единственным способом сохранить свой профессиональный потенциал. Недофинансирование российской фундаментальной науки и сферы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ послужило мощным фактором, выталкивающим людей, имеющих ученые степени, в сферу коммерции (этот процесс получил определение «внутренней утечки умов» и коснулся 2,2 млн. людей, имеющих ученые степени (Ивахнюк 2006, 97)), или в эмиграцию. Оценки масштабов «утечки умов» впечатляющи, но фрагментарны и сильно различаются. Часто трудно провести разграничение между работающими по контракту за рубежом интеллектуалами и студентами и теми, кто уезжает с намерением не возвращаться в Россию. Наибольшее доверие внушает оценка, говорящая о том, что порядка 30 тыс. интеллектуалов (людей, имеющих ученые степени) навсегда покинули Россию (и признали это) в 1990-х гг. (Мозги утекающие... 1998).

В целом качественные характеристики эмигрантов из России были исключительно высоки. Среди эмигрантов в Израиль доля людей с высшим образованием и имеющих ученые степени была в 20 раз выше, чем в среднем по России (Ушкалов 1998, 36). Однако в стране назначения их квалификация часто оказывалась не востребованной из-за возникавшего дисбаланса между спросом и предложением в определенных процессах из-за языкового барьера и трудностей и признанием советских дипломов. К середине 1990-х гг. среди иммигрантов, въехавших в Израиль из стран бывшего СССР, было 60 тыс. инженеров (вдвое больше, чем в самом Израиле), 15 тыс. врачей, более 10 тыс. работников науки и культуры и более 25 тыс. учителей. Однако спустя три года по-

сле приезда в Израиль лишь 27,4% иммигрантов работали в соответствии с имеющейся квалификацией (Eckstein and Weiss 1997).

Временная трудовая миграция за рубеж также стала широко распространенной практикой среди российских граждан. Официальная статистика приводит данные только по числу работающих за рубежом в соответствии с межправительственными соглашениями по осуществлению строительных проектов и тех, кто трудоустроен через посредничество лицензированных частных агентств занятости. В 2004 г. 55,9 тыс. российских граждан выехали из России на работу за рубежом по этим двум каналам; в 2005 г. – 60,9 тыс.; в 2006 г. – 65,7 тыс. Около 60% из них являются работниками морского флота и трудоустраиваются по контракту с зарубежными судоходными компаниями (ФМС 2007).

В эти данные не входит большинство трудовых мигрантов, поскольку они находят работу самостоятельно, через личные контакты, иностранные и международные агентства занятости, интернет и т.д. или работают нелегально. Согласно оценкам ряда исследователей общее число работающих за рубежом российских граждан составляет около 1 миллиона (Каменский 2002; Воробьева 2001а; Ионцев, Ивахнюк 2002).

Государство не препятствует, но и не поощряет зарубежное трудоустройство российских граждан. Даже в тех случаях, когда имеются межправительственные соглашения на трудоустройство российских мигрантов в других странах (как например, с Китаем, Германией, Финляндией, Словакией, Швейцарией, Польшей), квоты для российских работников и стажеров часто остаются незаполненными. Так, ежегодная квота для российских стажеров в Германии в соответствии с двусторонним соглашением 1993 г. составляет 2 тыс. чел. Однако она регулярно не заполняется, поскольку многие кандидаты не обладают необходимым уровнем знания немецкого языка, в то время как российская сторона не предпринимает шагов по организации соответствующей языковой подготовки (Ивахнюк 2005, 250).

4.7. Политика в отношении иммиграции из стран дальнего зарубежья

С распадом СССР геополитическое положение России радикально изменилось, и это оказало существенное влияние на иммиграцию. Что касается стран старого зарубежья, иммигранты прибывают в Россию преимущественно из стран Азии и Африки.

Можно выделить три основных группы иммигрантов, которые различаются по целям своего пребывания в России.

- Экономические иммигранты, которые прибывают в Россию с целью заработка и улучшения своих экономических возможностей. Это главным образом китайцы и вьетнамцы. Мигранты из Турции приезжают, как правило, для работы в турецких строительных компаниях, осуществляющих подрядные работы в России.

- Беженцы и лица, ищущие убежище, прибывающие из стран, охваченных военными конфликтами и гражданскими войнами, главным образом афганцы и жители ряда африканских государств – Сомали, Эфиопии, Анголы и т.д. (включая студентов, которые по окончании российских вузов не видят возможности вернуться на родину). После того как в 1993 г. Россия подписала Конвенцию ООН 1951 г. о беженцах, канал беженцев активно используется мигрантами из азиатских и африканских государств, даже если они не имеют намерения ходатайствовать о предоставлении статуса беженца в России, а намерены ехать далее в страны ЕС.

- Транзитные мигранты, которые используют Россию как перевалочный пункт в своем продвижении в западные страны. Согласно данным МВД России в стране находятся порядка полу-миллиона транзитных мигрантов из Афганистана, Китая, Анголы, Пакистана, Индии, Шри Ланки, Турции, Эфиопии и других стран, которые «застряли» в России в нелегальном транзите (Нелегальная транзитная... 2002). По данным Федеральной пограничной службы, в стране находятся 1,5 миллиона нелегальных транзитных мигрантов из стран Южной и Центральной Азии и Африки (ICMPD 2006).

В 2006 г. около 600 тыс. чел. въехали в Россию с объявленной целью въезда «транзит» (из них 220 тыс. въехали с территории Казахстана). Это составляет 2,5% от общего числа въехавших, которое составило 24 млн. чел. Кроме того, 60% въехавших объявили целью своего приезда «частный визит» (Росстат 2007). Сотрудники ФМС России считают, что за этим часто скрывается намерение остаться в России и подготовить свое дальнейшее продвижение в ЕС⁵.

⁵ Из интервью автора с заместителем директора ФМС России В.А. Поставниным 18.12.2007.

Наиболее острой проблемой для российских правоохранительных органов является противодействие лицам, которые занимаются контрабандной переправкой людей через границу и торговлей мигрантами и которые создали в России мощные разветвленные сети содействия нелегальной транзитной миграции. Между 1993 и 2003 гг. было разоблачено более 500 организованных преступных группировок, специализировавшихся на контрабандной переправке людей через границы России. В 1998 г. было оштрафовано 16,2 тыс. туристических агентств, уличенных в содействии нелегальной миграции, в 1999 г. их было 6,3 тыс., в 2000 г. – 7,1 тыс., в 2001 г. – 8,9 тыс.⁶ В 2000 г. Россия подписала Конвенцию ООН 2000 г. о борьбе с организованной трансграничной преступностью и два Протокола к ней, касающиеся торговли людьми. Соответственно, в российский Уголовный кодекс были включены две статьи, касающиеся этого рода преступлений.

4.8. Внутренние миграции – «западный дрейф»

Масштаб внутренней миграции в России в настоящее время относительно низок. В 2007 г. около 2 млн. людей (1,4% от общей численности населения России) сменили место своего проживания внутри страны, причем менее половины из них пересекли при этом границы своих областей и республик (табл. 3). Для сравнения скажем, что в 1990 г. во внутренней миграции участвовали 4,2 млн. человек, или 3,3% населения.

Обследование мобильности населения, осуществленное в 2005 г. в 10 крупных городах России, показало, что две трети городских жителей в активном трудоспособном возрасте (18–50 лет) – местные уроженцы, из которых почти 69% никогда не меняли своего местожительства, а половина из тех, кто родился в других местах, переезжали только один раз в жизни (Вишневский 2008, 246–247). Косвенно это говорит о том, что городские жители в России не склонны рассматривать миграцию как надежную стратегию улучшения своей жизни. Низкая мобильность населения не только противоречит экономическим и демографическим интересам России, но также означает меньшие возможности занятости для населения. Безработица среди тех, кто ни разу не переезжал, выше, чем среди тех, кто менял место своего жительства хотя бы дважды (там же).

⁶ Данные Министерства внутренних дел России.

Таблица 3

Внутренняя миграция в России, 1992–2002, тыс. чел.

Годы	Зарегистрировано прибывших	В том числе:	
		внутри-региональные передвижения	меж-региональные передвижения
1990	4263.1	2415.4	1847.7
1991	3690.8	2071.0	1619.8
1992	3266.8	1760.6	1506.2
1993	2902.8	1511.3	1391.5
1994	3017.7	1544.9	1472.1
1995	3130.3	1653.3	1393.3
1996	2886.7	1577.0	1309.7
1997	2724.9	1484.1	1240.9
1998	2582.0	1416.8	1165.2
1999	2477.0	1366.1	1110.9
2000	2303.0	1284.6	1018.4
2001	2140.6	1204.8	935.8
2002	2017.3	1131.4	885.9
2003	2039.0	1141.4	897.6
2004	1998.3	1146.4	851.9
2005	1911.4	1095.7	815.7
2006	1935.7	1095.7	840.0
2007	1998.0	1137.8	860.2

Источник: Росстат (1993–2008). Численность и миграция населения в Российской Федерации. Ежегодный статистический сборник. Москва.

Низкая мобильность населения является во многом результатом «ловушки бедности», когда люди оказываются не в состоянии собрать деньги на переезд, в то же время ожидаемый доход после миграции трудно оценить, а жилищные условия – тем более (Алешковский 2006). В условиях, когда государство занимает индифферентную позицию, в отличие от активной миграционной политики, осуществлявшейся в советский период (оргнабор, применение региональных коэффициентов, предоставление переселенцам бесплатного жилья и т.д.), мобильность населения продолжает оставаться низкой.

Вектор внутренней миграции в России четко направлен с востока на запад: наблюдается стабильный отток населения из восточных и северо-восточных регионов, который ряд экспертов называют «западным дрейфом» (Зайончковская 2007; Вишневский

2006). Между 1990 и 2005 гг. российский Дальний Восток потерял 14% населения (Вишневский 2006). В условиях глубокого экономического кризиса 1990-х гг. и связанной с ним гиперинфляции региональные коэффициенты заработной платы утратили свое значение для людей, проживавших в регионах с неблагоприятными климатическими условиями.

Таблица 4

Внутренняя миграция в России по федеральным округам, 1989–2001, тыс. чел.

Федеральные округа	Прибывшие	Выбывшие	Сальдо миграции
Центральный	2357.0	1569.8	787.2
Северо-Западный	1104.2	1248.5	-144.3
Южный	1562.0	1378.7	183.3
Приволжский	2035.8	1774.7	261.1
Уральский	1231.8	1312.7	-80.9
Сибирский	1169.7	1440.8	-271.1
Дальневосточный	737.6	1472.9	-735.3
ВСЕГО	10,198.1	10,198.1	-

Источник: Всероссийская перепись населения 2002 г.: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=87>.

Таблица 4 показывает, что территория России отчетливо подразделяется на две зоны. Центральный, Южный и Приволжский федеральные округа испытывают на себе приток мигрантов, в то время как Северо-Западный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный округа являются регионами оттока населения. Как ни странно, снижение объемов производства и рост безработицы не проявляют прямой корреляции с миграционными тенденциями. Так, коэффициент корреляции между положительным сальдо миграции и уровнем безработицы составляет лишь 0,22%. Более того, во многих случаях наблюдается обратная связь (Вишневский 2006). В то же время очевидно прослеживается связь между миграционным притоком и уровнем развития частного сектора. Юго-западные регионы России, особенно приграничные области, значительно отличаются от остальной части страны большим развитием частного сектора экономики, который предоставляет лучшие возможности для предпринимательства и работы по найму, в том числе для мигрантов (там же).

В 1990-х гг. на фоне того, что внутренние переселения и внутренняя трудовая миграция носили относительно ограниченный характер, основной формой внутренней мобильности населения являлись челночные коммерческие поездки, которые составляли важный элемент стратегии выживания многих российских домохозяйств в кризисных условиях. Они являлись своего рода «побочным продуктом» международной челночной миграции (см. раздел 4.5) и обеспечивали распределение импортированных потребительских товаров по территории России, снабжая местные рынки в условиях, когда российская экономика оказалась не в состоянии обеспечить насущные потребности населения в товарах первой необходимости, таких как одежда, белье, посуда и т.д. (Воробьева 2001а, 28–37). Определить количественный масштаб внутренней челночной миграции непросто, однако очевидно, что в течение 1990-х гг., до того, как в России сложились «цивилизованные» коммерческие сети, она являлась формой наиболее многочисленной внутренней миграции населения. Считается, что каждое десятое домохозяйство в России было вовлечено в челночные миграции, международные или внутренние (Зайончковская 2003).

С коммерческими миграциями тесно связана социальная мобильность населения: полученные в результате коммерческих контактов навыки ведения бизнеса, заработанный стартовый капитал, предпринимательская манера мышления создавали условия для формирования предпринимательского класса. Значительная часть людей, получивших навыки предпринимательства в челночных поездках, основали впоследствии собственные малые и средние торговые компании (Воробьева 2001а, 33). В то же время исследователи указывают и на негативные последствия вовлечения населения в челночные миграции, в частности, слабая социальная защищенность «челноков», тяжелые физические нагрузки, пагубно сказывающиеся на состоянии здоровья, разрушение семейных отношений и т.д. (Воробьева 2001а, 77).

5. Периодизация российской миграционной политики в постсоветский период

Российская Федерация является одной из основных принимающих мигрантов стран в мире. В соответствии с данными ООН, Россия оказывается второй (после США) в списке стран с наибольшим числом иммигрантов. Число иммигрантов в России

оценивается в 13,3 млн. человек, рожденных вне пределов страны (United Nations 2006). Как и в других принимающих странах, миграционная политика России сфокусирована на регулировании потоков постоянных и временных мигрантов.

В течение последних двух десятилетий российская миграционная политика пережила переходы от относительно открытого миграционного режима начала 1990-х гг. к жесткому миграционному законодательству начала 2000-х гг. и к политике «открытых дверей» в отношении трудовых мигрантов – граждан стран СНГ в 2006–2007 гг. Эту, подобную маятнику, траекторию российской миграционной политики в постсоветский период можно условно разделить на четыре периода:

(1) 1991–1995 гг., когда правительство было вынуждено в спешном порядке разрабатывать миграционное законодательство, чтобы создать юридические рамки для резко возросших масштабов международной миграции населения, прежде всего вынужденной;

(2) 1996–2001 гг., когда фокус миграционной политики сместился на экономические формы миграции, доминировавшие в миграционных потоках; однако миграционное регулирование оказалось чрезмерно запутанным и внутренне противоречивым, что спровоцировало рост нерегистрируемой миграции и незаконной занятости иностранных граждан;

(3) 2002–2005 гг., когда в ответ на масштабную нелегальную миграцию первостепенное значение приобрели соображения национальной безопасности, что привело к ужесточению миграционной политики и, в свою очередь, к еще большему росту нелегальной миграции;

(4) с 2006 г., когда было радикально пересмотрено российское миграционное законодательство в отношении граждан стран СНГ в сторону либерализации, что создало условия для легализации миграционного потока в Россию.

Ниже мы рассмотрим различия между этими четырьмя периодами в плане формирования миграционной политики и ее реализации, причины, которые вызывали смену вектора миграционной политики, а также воздействие разных моделей миграционной политики на условия человеческого развития в России и других странах СНГ, которые являются основными миграционными донорами России.

6. 1991–1995: реакция на всплеск международной миграции

6.1. Миграция как реакция на распад Советского Союза

Одним из серьезнейших последствий распада СССР был всплеск вынужденной миграции на всей постсоветской территории. Причины этого были связаны прежде всего с процессами политических преобразований во вновь возникших государствах, важным элементом которых явилась тенденция к этнической гомогенизации нации. Это сопровождалось ростом национализма, ущемлением гражданских прав представителей нетитульных национальностей, дискриминацией по этническому принципу, привнесением этнического фактора в процесс приватизации, трудностями в получении гражданства для представителей нетитульных национальностей. В результате в первые постсоветские годы миграции носили преимущественно вынужденный, панический характер и были этнически детерминированы. Вооруженные конфликты в Азербайджане, Армении, Таджикистане и России спровоцировали многочисленные потоки беженцев. В первой половине 1990-х гг. не менее 5 млн. человек на постсоветском пространстве были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания в регионах, где происходили вооруженные конфликты или существовала их реальная угроза. Около 2,4 млн. из них переехали в другие страны СНГ (из них более 1 млн. получили статус беженцев и вынужденных переселенцев), а 2,2 млн. стали внутренними перемещенными лицами. Позже порядка 1,6 млн. человек вернулись в места постоянного проживания (Мукомель 1999, 69).

Семьи, которые оказались разделенными государственными границами, столкнулись с серьезными трудностями. Возросшие цены на транспорт, введение визового режима рядом государств (в частности, прибалтийскими республиками) и опасная для населения политическая ситуация, сложившаяся в некоторых регионах (Закавказье, Таджикистан, Молдова) – все это осложнило контакты между членами семей. Замена прежней единой валюты на национальные валюты новых суверенных государств ограничила возможности помощи членам семей, проживающим ныне в других государствах.

В первые постсоветские годы международные миграции между государствами СНГ происходили в условиях крайней неразвитости национальных миграционных законодательств, что было типично для всех стран бывшего СССР. Отсутствие опыта управления международной миграцией было основной причиной того,

что миграционные законы оказались не в состоянии адекватно отразить специфическую стрессовую ситуацию, в которой оказались бывшие советские граждане после распада СССР. Непростительно, что не была законодательно гарантирована преемственность социальных гарантий для бывших советских граждан, желавших (чаще вынужденных) переехать из одной бывшей республики СССР в другую. Оказалась разрушенной система фиксирования непрерывности трудового стажа, были разделены пенсионные фонды, дипломы об образовании и квалификационные сертификаты оказались непризнаваемыми в новых независимых государствах. Наспех подписанные двусторонние соглашения о социальных гарантиях для мигрантов оказались неэффективными, т.к. носили слишком общий характер и не содержали в себе механизмов реализации взаимных гарантий.

6.2. Противоречия миграционного законодательства

Адекватная, своевременно разработанная и согласованная между всеми странами бывшего СССР миграционная политика могла бы существенно смягчить последствия шока, связанного с распадом страны, и уязвимость вынужденных мигрантов. Однако разработанные в спешке законы содержали множество противоречий и неувязок, которые сказывались на людях, участвовавших в миграции. Государственные границы оставались полупрозрачными. Слабый пограничный контроль и безвизовый режим пересечения границ между большинством постсоветских государств не могли остановить людей, которых толкали к миграции экономический кризис, вооруженные конфликты и этническое давление. Только за 1992–1996 гг. около 5 млн. бывших советских граждан въехали в Россию из других республик бывшего СССР на постоянное место жительства. Большинство из них получили соответствующий правовой статус и/или российское гражданство. Однако в результате пробелов и противоречий, существовавших в российских миграционных законах⁷ и жесткого закона о

⁷ Например, вплоть до 2002 г. урегулирование правового статуса иностранных граждан (включая бывших советских граждан) в России осуществлялось на основании крайне устаревших «Правил пребывания иностранных граждан на территории СССР» от 26.04.1981. Одновременное применение ряда законов, принятых в 1990-х гг., и ряда норм, сохранившихся с советского периода, зачастую создавало юридические казусы, препятствовавшие урегулированию статуса и прав мигрантов, находившихся в Российской Федерации.

гражданстве⁸, сложилась ситуация, когда более 3 млн. прибывших в Россию мигрантов продолжали оставаться без какого-либо правового статуса (Ионцев, Ивахнюк 2002, 52). Они не были нелегальными мигрантами в «классическом» понимании этого слова: они не прятались от российских властей, они проживали в России с семьями в течение нескольких лет, владели собственностью, работали, их дети учились в российских школах и вузах, они решали свои проблемы с помощью взяток милиции и властям, но они не могли получить российское гражданство из-за нестыковок между «старыми» (советскими) и «новыми» (российскими) правилами⁹. Поскольку статус этих мигрантов оставался неопределенным, их права были ущемлены. По сути, их воспринимали как нелегальных мигрантов. Их пример имел отрицательный «демонстрационный эффект» для тех бывших советских граждан, кто хотел бы переехать в Россию.

С одной стороны, законодательство этого периода было относительно либеральным по отношению к бывшим советским гражданам, поскольку, например, в течение почти десятилетия, до начала 2000-х гг. «старые» советские паспорта сохраняли одинаковую легальность в России наряду с «новыми» российскими паспортами. Впрочем, позже это обернулось трудностями в получении российского гражданства для иммигрантов. С другой стороны, тот факт, что не проводилось правового различия между беженцами из бывших союзных республик (Армении, Азербайджана или Таджикистана), которые были жителями единой страны лишь несколько лет назад, и лицами, приезжавшими из таких стран, как Афганистан, Сомали или Эфиопия в поисках убежища, представлялось несправедливым. Федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» (1992 г.) проводили разграничение между внутренними вынужденными мигрантами и международными беженцами, но уравнивали в правах всех международных беженцев, включая тех, кто приезжал из бывших республик СССР.

⁸ «Закон о гражданстве РСФСР» был принят в 1991 г. Поправки в него были внесены в 1993 г. и 1995 г. Действовал до 2002 г.

⁹ Например, мигрантам было сложно доказать дату своего въезда в Российскую Федерацию, поскольку во «внутренних» советских паспортах не ставился штамп о пересечении границы.

К середине 1990-х гг. стало очевидно, что Россия не в состоянии выполнять свои обязательства по отношению к беженцам, которые она приняла на себя, подписав Конвенцию ООН 1951 г. о беженцах и Протокол 1967 г. В течение 1992–1995 гг. 1,4 млн. человек получили статус беженца или вынужденного переселенца в России¹⁰, однако предоставленный им статус был ограничен по времени, а получаемая ими финансовая помощь и социальная поддержка не соответствовали требованиям Конвенции, поскольку Россия и ее собственное население испытывали на себе последствия глубокого экономического кризиса (Воробьева 2001б). Поначалу заявители, особенно те, кто прибывали из стран СНГ, получали статус беженца почти автоматически, без должного рассмотрения их персональной ситуации (Регент 1999, 226). Пересмотр законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» в 1995 г. детализировал их и сделал процедуру рассмотрения ходатайств более формализованной. Например, для того, чтобы получить статус вынужденного переселенца, бывший советский гражданин должен был покинуть место своего жительства, прибыть на территорию России (в прежней редакции закона предусматривалась возможность подавать ходатайство о предоставлении статуса беженца через консульское представительство России в стране пребывания), доказать свое чрезвычайное положение и обратиться с ходатайством о приобретении гражданства России (Мукомель 2005, 117). Для тех, кто не мог по каким-либо причинам выполнить эти требования, вводился институт «временного убежища»; социальные гарантии для этой категории были минимальны (там же).

Таким образом, формирование миграционного законодательства в начале постсоветского периода было осложнено отсутствием опыта в управлении международной миграцией; необходимость разработки соответствующих законов была крайне срочной, что часто сказывалось на их качестве; также ощущалась нехватка опытных специалистов, способных создать детальные, всесторонне проработанные законы и предвидеть эффективность их реализации.

¹⁰ В соответствии с российским законодательством статус беженца (применяемый по отношению к международным мигрантам) предоставляется на срок 5 лет, а статус вынужденного переселенца (по отношению к внутренним мигрантам) – на срок 3 года. По истечении этих сроков мигрант лишается предоставленного статуса, вне зависимости от его/ее персональной ситуации или положения в стране выезда.

6.3. Учреждение Федеральной миграционной службы

В 1992 г. в ответ на лавинообразный рост числа мигрантов была учреждена Федеральная миграционная служба (ФМС) России в качестве самостоятельного ведомства, ответственного за реализацию миграционной политики. В начальный период своей деятельности она полностью фокусировалась на решении проблем, связанных с вынужденной миграцией, которая в тот момент действительно требовала незамедлительных действий властей. Во всех российских областях были созданы территориальные подразделения ФМС, а в тех из них, на которые приходился наибольший приток вынужденных мигрантов, были организованы центры временного размещения мигрантов.

ФМС занималась вопросами как международной, так и внутренней миграции. Важным направлением ее деятельности было размещение, социальная помощь и выплата компенсаций внутренним вынужденным переселенцам, которые бежали из зон вооруженных конфликтов. Одним из наиболее проблемных регионов был Северный Кавказ, куда прибывали мигранты, бежавшие от военных действий в Чеченской республике. В 1996 г. из 15,9 тыс. вынужденных переселенцев, проживавших в центрах временного размещения по всей территории России, 87% находились в центрах, расположенных в Северной Осетии, Ингушетии и Чечне (Мукомель 2005, 132). ФМС постоянно подвергалась критике правозащитных организаций, особенно по проблемам выплаты компенсаций жителям Чечни за утраченное жилье и имущество. Позже, в 1998 г. эти жалобы стали причиной того, что Государственная дума приняла постановление о неудовлетворительной работе ФМС «по нормализации миграционной ситуации в Российской Федерации и обеспечению законных прав беженцев и вынужденных переселенцев», а директор ФМС Т.М. Регент отстранена от руководства ведомством.

7. 1996–2001: в фокусе – экономическая миграция

7.1. Изменения структуры и масштабов миграционных потоков

Второй этап характеризуется относительной стабилизацией политической и экономической ситуации в странах СНГ и прекращением или замораживанием вооруженных конфликтов. Как следствие этого масштаб вынужденной миграции в регионе со-

кратился. В России пик миграционного притока в страну пришелся на 1994 г., когда он составил более 1 млн. человек. Уже к 1996 г. миграционный приток населения сократился вдвое (Госкомстат 1999). Причины этого были связаны в первую очередь с тем, что русскоязычное население в странах СНГ постепенно адаптировалось к новым политическим и экономическим условиям и в меньшей степени было склонно уезжать в Россию, где, как им было уже известно, иммигрантам тоже приходилось непросто. Другая причина – это общая нормализация политической жизни в бывших советских республиках, снижение националистической риторики и дискриминационных лозунгов (МОН 2002).

Тем временем менялась и структура миграционных потоков, причем в двух аспектах. Во-первых, среди иммигрантов, которые прибывали в Россию на постоянное место жительства, сокращалась доля этнических русских и одновременно росла доля титульных народов бывших союзных республик. В 1993–2000 гг. последние составили в общей сложности около 850 тыс. чел., т.е. 22% от общего притока иммигрантов. Из них украинцев прибыло 312 тыс. чел., армян – 261 тыс. чел., азербайджанцев – 92 тыс. чел., грузин – 51 тыс. чел., таджиков – 32 тыс. чел., узбеков – 22 тыс. чел. (Вишневский 2006).

Во-вторых, в структуре миграционного притока происходил сдвиг в пользу временных трудовых мигрантов. Количество временных мигрантов, руководимых экономическими мотивами, стремительно нарастало, хотя этот процесс не был в достаточной степени отражен статистикой, поскольку трудоустройство мигрантов далеко не всегда регистрировалось должным образом. Экономический подъем в России начался раньше и был более отчетливым, чем в других постсоветских государствах. Это создало стимулы для трудовых мигрантов, которые выталкивались из своих собственных стран тяжелой экономической ситуацией, безработицей и низким уровнем жизни, и притягивало их в Россию, которая менее болезненно переживала переход к рыночной экономике.

Безвизовый режим въезда, историческое понимание постсоветской территории как единого пространства, знание русского языка – все это создавало специфический «психологический» фон миграции, благодаря чему людям было гораздо легче решиться ехать в близкую и «знакомую» Россию, чем в любую другую страну вне постсоветского пространства. В 1990-х гг. Россия

подписала двусторонние соглашения о трудовой миграции с большинством стран СНГ. Однако эти соглашения не сопровождались соответствующей детальной проработкой и конкретными программами, они не были включены в деятельность соответствующих министерств, и в результате их эффективность оказалась низкой. В период между 1994 и 2001 гг. общая численность официально привлеченной в Россию иностранной рабочей силы превышала 1,5 млн. человек. Только в 2001 г. в России получили разрешение на работу 283,7 тыс. иностранных граждан; половина из них – из государств СНГ (см. табл. 7 в разделе 9.6).

7.2. Рост незаконной миграции

Тем временем нерегистрируемая миграция с целью трудоустройства была многократно больше. Возможности для легального трудоустройства были относительно узкими (не из-за отсутствия рабочих мест, а из-за чрезмерно усложненной процедуры получения соответствующих разрешений), в то время как миграционный потенциал в центрально-азиатских республиках, Украине, Молдове и Закавказье был высоким, прежде всего вследствие продолжающейся экономической рецессии и, в случае стран Центральной Азии, демографического давления на рынок труда¹¹. Не имея возможности найти работу на родине, граждане «малых» постсоветских государств приезжали в поисках работы и заработка в Россию. Они трудоустраивались преимущественно сезонными рабочими в строительстве, сельском хозяйстве и сфере услуг.

Бюрократически запутанные и искусственно усложненные процедуры регистрации мигрантов и получения разрешения на работу фактически выталкивали мигрантов и работодателей, нанимающих иностранных работников, за пределы правового поля.

¹¹ В центрально-азиатских государствах рынок труда, сузившийся в результате экономического кризиса и разрушения экономических связей с другими постсоветскими государствами, оказывается не в состоянии поглотить значительные числа молодых людей, ежегодно пополняющих его вследствие вступления в трудоспособный возраст. По прогнозам, к 2025 г. доля населения трудоспособного возраста возрастет в странах Центральной Азии: в Таджикистане с 59% в 2000 г. до 65% в 2025 г., в Узбекистане – с 58 до 68%, в Туркменистане – с 60 до 69%, в Кыргызстане – с 60 до 68%. В целом численность населения центрально-азиатского региона между 2000 и 2025 гг. увеличится на 16,5 млн. чел., в то время как население России сократится на 17,3 млн. чел. (World Bank 2007).

Для российских работодателей процедура получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, затем получения подтверждения ранее полученного разрешения и, наконец, персональных разрешений на работу каждого из привлекаемых иностранных работников требовала значительного времени и чаще всего подразумевала взятки чиновникам, которые решали вопрос. Тем временем тысячи соискателей рабочих мест из стран СНГ уже находились на российской территории и были готовы начать работать в любой момент практически на любых условиях. Это стимулировало распространение практик нелегального найма иностранных граждан, при том что контроль над сферой трудоустройства был слабым, а штрафы за нарушения незначительными.

Таблица 5 сравнивает официальные данные Росстата о количестве выданных разрешений на работу иностранным гражданам и национальные оценки стран происхождения в отношении количества мигрантов, находящихся в России. Условно мы называем их «законными» и «незаконными» мигрантами. Очевидно, что число вторых в 10–20 раз превышает число первых. Ряд российских экспертов оценивают общую численность незаконных мигрантов в России в 3–4 млн. человек (Зайончковская 2003, Красинец и др. 2000, Витковская 2002), в то время как оценки ФМС значительно выше – от 6 до 10 млн. (оценки, озвучиваемые руководством ФМС на начало 2000-х гг., цит. по: Ivakhnyuk 2004).

Таблица 5

Численность законных и незаконных трудовых мигрантов из стран СНГ в России, начало 2000-х гг.

Страны СНГ	«Законные» трудовые мигранты, тыс. чел.*	«Незаконные» трудовые мигранты, тыс. чел.**
Армения	22	650
Азербайджан	18	550–650
Грузия	7	200
Кыргызстан	20	350–400
Молдова	48	250
Таджикистан	33	600–700
Украина	121	1.000–1.500
Узбекистан	44	550–600

* Основано на данных Росстата.

** Основано на национальных оценках стран происхождения мигрантов.

Источники: Обзор миграционных систем стран СНГ. Международный институт развития миграционной политики ICMPPD, Вена, 2006; Труд и занятость в России, статистический ежегодник. Росстат, 2001–2005.

Значительный масштаб незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства иностранных граждан в России является также результатом особенностей экономической системы страны с масштабным теневым сектором экономики, а также неформального рынка труда. Считается, что на российский теневой сектор приходится более четверти производимого ВВП и в нем занято от 15 до 30% рабочей силы (Радаев 1999, 10).

В течение 1990-х гг. основным принципом российской миграционной политики можно считать принцип *laissez-faire*, т.е. невмешательства государства в складывающиеся масштабы и структуру миграционных потоков, направленных как в страну, так и из страны. В отношении трудовых мигрантов российским миграционным законодательством не вводились ни ограничительные квоты, ни специальные селективные механизмы. Основной практической задачей миграционной политики было обустройство беженцев и вынужденных переселенцев, однако и с этой «узкой» задачей не удалось справиться в должной мере, учитывая сколь много людей оказались в совершенно отчаянном положении, когда срок предоставленного им статуса истек (Зайончковская 2002).

Миграционное давление со стороны республик Центральной Азии и Закавказья, а также из Украины и Молдовы, которые более болезненно проходили путь постсоциалистической трансформации, сталкивалось с противоречивостью и запутанностью российского законодательства в отношении иммиграции как для постоянного проживания, так и временного трудоустройства. В результате мигранты из стран СНГ, для которых не составляло трудности въехать в Россию легально, поскольку въездная виза не требовалась, не могли получить легальный статус, уже находясь на территории России, и превращались в нелегальных иммигрантов, вынужденно нарушая миграционное и трудовое законодательство.

В этот период возросла также иммиграция из стран дальнего зарубежья. Между 1996 и 2000 гг. число нелегальных мигрантов, задержанных на российской границе, возросло десятикратно (Воробьева 2001б). В результате слабого пограничного и иммигра-

ционного контроля Россия оказалась удобным транзитным путем для мигрантов, направлявшихся из отдаленных стран Азии и Африки в государства Европейского Союза и, таким образом, оказалась в сфере интереса международных криминальных организаций, занимающихся контрабандной переправкой людей через границы и торговлей мигрантами (ИОМ 1995; МОМ 2002; ICMPD 2006). Эффект 9/11 также оказал влияние на то, что неконтролируемые миграционные потоки все больше стали рассматриваться в контексте угроз национальной безопасности России.

7.3. Экономические миграции: роль для мигрантов и стран происхождения

Рассмотренные выше изменения в миграционной ситуации в конце 1990-х гг., особенно рост доли экономически мотивированной миграции, оказали серьезное воздействие на экономическое и социальное развитие стран происхождения.

Уже в этот период трудовая миграция в Россию стала для многих домохозяйств важным элементом стратегии выживания в условиях глубокого экономического кризиса. Как показывают социологические исследования, в конце 1990-х гг. каждое третье домохозяйство в Молдове и Армении имело, по крайней мере, одного члена семьи, работающего за рубежом, в подавляющем большинстве случаев в России. В Украине 25% граждан участвовали во временной, сезонной или циркулярной (челночной) миграции за рубеж (Зайончковская 2003). Уже в конце 1990-х гг. четко обозначилась роль денежных переводов трудовых мигрантов в поддержании материального положения мигрантских семей, остававшихся на родине. Например, в Армении доля заработков трудовых мигрантов за рубежом в общем доходе мигрантских домохозяйств составляла от 15 до 20% (Арутюнян 1999). В Таджикистане, где средняя месячная зарплата составляла 9 долл. США в 1999 г., доход сезонного мигранта за рубежом в 500–700 долл. за сезон мог содержать всю семью в течение года (Максакова 2002, 8).

Мигранты стали более прагматично подходить к выбору форм миграции. На смену вынужденным миграциям, мотивом которых было выжить любой ценой, пришел более осознанный и обоснованный выбор регионов назначения и форм миграции, будь то переселение на постоянное место жительства, временная трудовая миграция, сезонная миграция или циркулярная миграция.

Миграция фактически стала свободным выбором людей; потенциальные мигранты четко планировали свои планы, согласовывали их с другими земляками, развивали контакты с теми, кто уже находились за рубежом. В России быстро разрастались миграционные сети (Дятлов 2003). С их помощью миграционные потоки в Россию приобрели новый импульс.

Возможность работать и зарабатывать деньги в России способствовала укреплению социальной стабильности в постсоветском регионе. Благодаря получению дополнительных заработков, снижению бедности, созданию альтернативной системы социального обеспечения снижался риск всплесков социального недовольства в «малых» странах региона и соответственно – угроза возникновения новых потоков беженцев.

Активное вовлечение титульных народов бывших республик СССР, особенно народов Закавказья и Центральной Азии, в миграционные потоки, как постоянные, так и временные, составляло заметный контраст по сравнению с советским периодом, когда эти народы характеризовались крайне низким уровнем территориальной мобильности. Так, по данным переписи населения 1989 г., 88% киргизов проживали в своей республике (и 98% – в центрально-азиатском регионе). Для узбеков соответствующие цифры составляют 85 и 97%, для туркменов – 93 и 98%, для таджиков – 75 и 99%. Повышение мобильности населения, хоть и спровоцированное исключительно неблагоприятной экономической ситуацией в краткосрочном плане, может иметь позитивный долгосрочный эффект, поскольку является важным условием успешного перехода к рыночной экономике, которая подразумевает гибкость рынка труда.

7.4. Первые попытки концептуализировать государственную миграционную политику

На этом этапе были предприняты первые попытки концептуализировать государственную миграционную политику. Проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации разрабатывался с 1996 г. Концепция призвана была определить отношение государства к иммиграции и эмиграции. Разработка Концепции происходила через обсуждение заинтересованных государственных ведомств и экспертов. Ученые настаивали на том, что, принимая во внимание существующий в России демографический кризис и неизбежную нехватку трудо-

вых ресурсов в будущем, Концепция должна четко объяснить обществу и государственным структурам, реализующим миграционную политику, что Россия нуждается в мигрантах и готова поощрять тех, кто приезжает на законных основаниях жить и работать в стране. В первоначальных проектах Концепции российская миграционная политика нацеливалась на обеспечение устойчивого социально-экономического развития России посредством реализации интеллектуального и трудового потенциала мигрантов (Концепция... 1999).

Однако общая тенденция ужесточения миграционной политики в мире, проявившаяся в результате террористических атак 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, имела своим результатом кардинальный пересмотр проекта Концепции в 2001–2002 гг. В итоге окончательная версия Концепции получила название «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» и обрела совсем иную приоритетную цель, которая была провозглашена как обеспечение безопасности страны путем пресечения незаконной миграции (Концепция ... 2002). Концепция была утверждена в 2002 г. в качестве официальной стратегии миграционной политики России. Неудачная попытка соединить объективную потребность России в мигрантах с ограничительной позицией властей вылилась в нелогичный и внутренне противоречивый документ, из которого остается неясным концептуальный подход России к ее месту в международных миграционных потоках. Недостаток стратегического видения роли международной миграции в экономическом и демографическом развитии страны обусловил неспособность Концепции 2002 г. гармонизировать миграционное законодательство, которое к тому времени стало крайне запутанным и противоречивым (Мукомель 2005, 33).

7.5. Институциональная чехарда

Одной из причин нечеткости ориентиров российской миграционной политики явилась также неоднократная институциональная реструктуризация миграционной службы. В 2000 г. Федеральная миграционная служба России была упразднена как самостоятельное ведомство по причине неспособности обеспечить права беженцев и вынужденных переселенцев, не говоря уже о реализации миграционной политики в полном ее масштабе. Функции управления миграционными процессами была возложе-

на на Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации), образованное на базе Миннаца России. Однако уже в 2001 г. Минфедерации было ликвидировано,¹² и на полгода миграционные проблемы остались вообще вне поля зрения федеральных властей. Только в феврале 2002 г. ФМС России была восстановлена, на этот раз в составе Министерства внутренних дел РФ.

Чехарда с переподчинением миграционного ведомства была скорее результатом несовершенства российского миграционного законодательства, препятствовавшего разумному урегулированию возникавших проблем, а не деятельностью самой миграционной службы, которая является исполнительным органом. Неоправданные задержки с разработкой новых федеральных законов о гражданстве и правовом положении иностранных граждан привели к тому, что возникло множество лакун и неувязок в законодательстве, что стало причиной недовольства мигрантов, которые не могли легализоваться в стране, даже имея на это полное право, а также критики со стороны правозащитных НПО. В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» 1993 г. упрощенная процедура получения российского гражданства бывшими советскими гражданами фактически вступила в силу только три года спустя после распада СССР. Необходимость представления целого пакета документов для доказательства права на упрощенное получение гражданства обернулось для многих людей, уже живущих в России, невозможностью получить российский паспорт, т.к. устаревали справки, были утрачены архивы, необходимо было многократно выезжать за документами в страны прежнего проживания, что было не просто, особенно для пожилых людей. Порядок легализации иностранных граждан в России, установленный еще правилами советского периода, также приводил к тому, что многие иностранные граждане оказывались в правовом вакууме. ФМС как основной орган, ответственный за реализацию миграционной политики, постоянно подвергалась общественной критике.

¹² Таким образом, Российская Федерация – многонациональная страна с миллионами иммигрантов нерусского происхождения – осталась без федерального ведомства, занимающегося вопросами выстраивания и реализации национальной политики.

8. 2002–2005: ужесточение миграционной политики

8.1. Приоритет национальной безопасности

При Президенте В. Путине институциональная структура и «идеология» правительства России была подвергнута существенному пересмотру. Для укрепления политической вертикали власти и обеспечения национальной безопасности определенная часть государственных функций была передана в ведение силовых ведомств. Для того чтобы нейтрализовать угрозы безопасности, правительство полагалось прежде всего на силовые структуры, так что неудивительно, что на борьбу с нелегальной миграцией была брошена милиция.

На этом этапе официальное отношение властей к миграции носило отчетливый негативный оттенок. Значительное число нелегальных мигрантов, которые находились на территории России, и неудачные попытки бороться с нелегальной миграцией как явление привели к тому, что эта проблема была возведена в ранг угрозы национальной безопасности. Настойчивые указания властей на рост преступности в среде мигрантских общин на фоне общемировой тенденции увязки нелегальной миграции с международным терроризмом, подхваченные средствами массовой информации, создавали негативный образ мигранта в России и подогревали настроения ксенофобии в обществе. В этом контексте совершенно логично, что дальнейшее развитие миграционного законодательства пошло по пути ограничения миграции.

8.2. Милиция у руля миграции

В 2002 г. ФМС стала структурным подразделением Министерства внутренних дел. Основная проблема этой институциональной реформы заключается в том, что МВД РФ не имело никакого опыта управления миграцией. В советский период территориальные подразделения МВД осуществляли паспортный контроль и регистрацию граждан по месту жительства в соответствии с существовавшей тогда системой прописки. Управление внутренней миграцией осуществлялось как концептуально, так и практически Госпланом. В постсоветский период функции регистрации мигрантов (как внутренних, так и международных) исполнялись самостоятельной Федеральной миграционной службой. Кроме того, МВД не имело ни опыта, ни кадров для работы с

мигрантами и правозащитными организациями (к тому времени в России появилось большое число НПО, специализирующихся на защите прав мигрантов, – среди прочего как реакция на неэффективную работу ФМС, приводившую к ущемлению прав приезжих) (Мукомель 2005, 133). МВД было типичным силовым ведомством, нацеленным на поддержание правопорядка любыми имеющимися в его распоряжении средствами с упором на применение насильственных методов.

Начиная с 2004 г. Федеральная миграционная служба, оставаясь в структуре МВД, находится также под непосредственным управлением Президента Российской Федерации. Президент определяет ее функции, утверждает положение о службе своим Указом, назначает директора ФМС и его заместителей¹³. Таким образом, миграционная политика стала одним из приоритетов президентской политики, и все дальнейшие ее пересмотры были напрямую связаны с позицией и указаниями Президента РФ.

Функции ФМС были расширены: помимо иммиграционного контроля и регистрации мигрантов в ее компетенцию в 2004 г. была передана паспортно-визовая служба. Существенно вырос аппарат ФМС: с 3 тыс. в 2001г. до 18 тыс. чел. в 2005 г. (Мукомель 2005, 134).

Негативные последствия переподчинения миграционной политики проявились сразу: деятельность новой ФМС утратила прозрачность; резко снизился квалификационный уровень сотрудников, поскольку службу покинули большинство гражданских служащих, работавших в 1990-х гг.; служба оказалась «закрытой» для контактов с правозащитными организациями и научным сообществом.

Нельзя не сказать о том, что систематические поборы с мигрантов превратились в огромный источник теневого дохода для работников милиции. В крупных городах с высокой концентрацией мигрантов городские кварталы оказались поделенными между группами сотрудников милиции, которые регулярно собирали «дань» с находящихся на «их» территории нелегальных мигрантов в обмен на возможность продолжать там работать.

¹³ В соответствии с Указом Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 и Указом Президента РФ №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19.07.2004.

Позже даже ряд высокопоставленных российских чиновников признавали, что передача вопросов, связанных с миграцией, в ведение МВД была ошибкой. Глава Совета Федерации С. Миронов заявил, что передача вопросов миграционной политики в ведение милиции не решило ни одной проблемы, но многократно усилило коррупцию¹⁴.

8.3. Изменение фокуса миграционного законодательства

В 2002 г. был принят долго ожидавшийся Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» (№ 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.). По существу, это основной закон, регулирующий отношения иностранных граждан и российской власти в области их пребывания, проживания, трудоустройства и т.д. Этот закон заменил безнадежно устаревшие «Правила пребывания иностранных граждан на территории СССР» от 26.04.1981. В течение 1997–1998 гг. проект закона неоднократно обсуждался и одобрялся Государственной думой, но отклонялся Советом Федерации или Президентом. Окончательный вариант закона был подготовлен межведомственной рабочей группой во главе с В.П. Ивановым, занимавшим тогда пост заместителя руководителя Администрации Президента РФ. Ужесточение российской миграционной политики в 2002–2005 гг. непосредственно связано с деятельностью этой рабочей группы. Ее позиция, сориентированная прежде всего на соображения национальной безопасности, оказала влияние на содержание и закона «О гражданстве Российской Федерации», и закона «О правовом положении иностранных граждан», и Концепции государственной миграционной политики. Были даже попытки – к счастью, безуспешные – подвергнуть ревизии закон о свободе передвижения граждан в сторону его ужесточения (Мукомель 2005, 119, 156).

Ожидалось, что новый закон «О правовом положении иностранных граждан» урегулирует положение миллионов мигрантов, оставшихся в России без какого-либо правового статуса, и установит транспарентные процедуры получения временных и постоянных разрешений на легальное пребывание вновь прибы-

¹⁴ Интервью С. Миронова агентству Интерфакс (Ведомости, 23.07.2008): <http://www.vedomosti.ru/newsline/index.shtml?2008/07/23/627973>

вающих в Российскую Федерацию иностранных граждан. Однако на деле получилось так, что вследствие доминирования соображений безопасности закон создал дополнительные трудности на пути легализации в России граждан бывших советских республик.

По идее, новый закон стал инструментом жесткого контроля над численностью и структурой мигрантов, прибывающих в Россию на постоянное местожительство или в целях временного трудоустройства. Осуществление контроля обеспечивается рядом административных требований и барьеров, которые зачастую дублируют друг друга:

- любой иностранный гражданин, прибывающий на территорию РФ, обязан зарегистрироваться в месте пребывания в течение 3-х дней после въезда;
- «место пребывания», т.е. жилье, где может быть осуществлена регистрация, необходимо найти до регистрации, т.е. в течение 3-х дней;
- срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток;
- временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ;
- разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ;
- постоянно проживающий в РФ иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в РФ территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и сообщать о размерах и источниках своего дохода; и т.д.

Закон не делает различий между бывшими советскими гражданами (кроме тех, кто родились на территории нынешней Российской Федерации) и мигрантами, прибывающими в Россию из стран старого зарубежья. Негодование в обществе и особенно со стороны правозащитных организаций заставило правительство уже в 2003 г. внести поправки в Закон о правовом положении иностранных граждан, которые предоставили ряд привилегий гражданам бывшего СССР в получении разрешений на временное и постоянное проживание в России.

В соответствии с Законом 2002 г. были введены квоты для временно пребывающих в Российской Федерации и для работающих в России иностранных граждан. На 2003 г. была установлена квота на выдачу 530 тыс. приглашений на въезд в РФ с целью осуществления трудовой деятельности¹⁵. Квота распределялась по субъектам РФ в соответствии с потребностями местных рынков труда в дополнительной рабочей силе. Однако процедура получения работодателями разрешений на привлечение иностранной рабочей силы сложилась столь сложной и требующей времени, что многие предпочитали не оформлять найм иностранных работников, и в результате утвержденная квота в 530 тыс. чел. осталась незаполненной. Соответственно, квота на 2004 г. была сокращена до 214 тыс. чел.¹⁶ Механизм установления квот не был прозрачным. На самом деле он лишь искусственно сузил легальные каналы трудовой миграции, поскольку фактическое число работающих в России мигрантов оставалось по крайней мере в 20 раз больше размера устанавливаемых квот (Рязанцев 2007), а реальный механизм «доведения» затребованных работодателями работников до их рабочего места просто не существовал. Квоты внешне продемонстрировали защиту национального рынка труда, а в реальности оказались средством давления на миграционную политику со стороны консервативных политиков.

8.4. Нелегальная миграция как реакция на жесткое миграционное законодательство

Сложившаяся система управления миграцией продемонстрировала свою неэффективность. Бюрократические препоны обернулись для большинства мигрантов непреодолимым препятствием на

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 30.10.2002 № 782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности» и Приказ Министерства труда и социального развития РФ № 238, Министерства внутренних дел РФ № 1205, Министерства экономического развития и торговли РФ № 397 от 29.11.2002 «О распределении по субъектам РФ утвержденной Правительством РФ на 2003 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности».

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 03.11.2003 № 658 «Об утверждении на 2004 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности».

пути к легальному трудоустройству (вынужденные просрочки с регистрацией, многократные визиты к чиновникам, длинные очереди, отсутствие четкой информации о применяемых процедурах и т.д.). Непреднамеренно, но установленная законом процедура регистрации превратилась в мощное орудие против легальной иммиграции. Сузившиеся каналы легальной миграции спровоцировали рост коррупции в иммиграционной сфере (появление теневых сервисов, оформляющих фальшивые регистрации и разрешения на работу, взяточничество сотрудников миграционных служб и т.д.) (Тишков и др. 2005). Милиции было дано право необоснованно останавливать мигрантов на улицах для проверки документов, что превратилось в источник незаконных доходов низшего милицейского состава (Графова 2006б).

Исследования, проведенные российскими учеными в середине 2000-х гг., доказывают тесную взаимосвязь между наличием регистрации и формой занятости мигрантов. Половина из работающих мигрантов имеют регистрацию, однако только каждый пятый мигрант трудоустроен официально, по письменному договору с работодателем. Если среди мигрантов, имеющих регистрацию, более распространено легальное трудоустройство, то не имеющие регистрацию поголовно работают лишь по устной договоренности с работодателем. Каждый второй мигрант оказывается не в состоянии легализовать свои отношения с работодателем, поскольку по тем или иным причинам не смог получить регистрацию. Двое из трех незарегистрированных мигрантов получают заработную плату неофициально, в то время как среди имеющих регистрацию мигрантов 55% получают заработную плату официально (Тюрюканова 2004а; Зайончковская 2007; Соболева, Чудаева 2007; Зотова 2006).

Помимо этого, результатом жесткого миграционного законодательства стало распространение практик эксплуатации и принудительного труда; наибольшую популярность среди них приобрели изъятие работодателями документов у мигрантов и другие формы удержания работников; психологическое давление; злоупотребления чиновников; невыплата заработной платы (Тюрюканова 2004б).

Таким образом, трудовая миграция, натолкнувшись на административные барьеры, «ушла в подполье». Вместо ожидавшегося сокращения нелегальной миграции произошло ее увеличение.

Не были разработаны механизмы легализации тех мигрантов, которые уже пребывали и работали в России.

8.5. Нелегальная миграция: оценка масштабов

Общепризнано, что масштаб нелегальной трудовой миграции в Россию исчисляется миллионами. Однако разброс оценок вызывает сомнение в их надежности и достоверности. Когда в течение одной недели Б. Грызлов, тогдашний министр внутренних дел – ведомства, ответственного за управление миграционными процессами – заявил, что в стране находятся 1,5 млн. нелегальных мигрантов,¹⁷ а А. Черненко, возглавивший в тот момент Федеральную миграционную службу, назвал цифру в 6 млн. нелегальных мигрантов в России,¹⁸ стало очевидно, что даже руководство ведомств, призванных реализовывать миграционную политику России, имеет слабое представление о реальных масштабах проблемы (Ivakhnyuk 2004).

На фоне такого разброса мнений, высказывавшихся официальными лицами, журналисты почувствовали себя вправе давать свои собственные оценки вплоть до 15 млн. нелегальных мигрантов, находящихся в России¹⁹, и более 3 млн. в одном лишь московском регионе²⁰.

Оценки даже профессиональных экспертов сильно разнятся. Например, Г. Витковская, координатор московской исследовательской программы по миграции МОМ, дает оценку в 3 млн. (Витковская 2002). Ж. Зайончковская, директор Центра миграционных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования РАН – 3–4 млн. (МОМ 2001). Е. Красинец, эксперт по незаконной миграции Института социально-экономических проблем народонаселения – 4–4,5 млн. (Красинец и др. 2000, 82). В. Мукомель, ведущий научный сотрудник Института социологии РАН, оценивает общее число незаконных мигрантов в России в 4,9 млн. (Мукомель 2002, 196). В. Иванов, руководитель межве-

¹⁷ Интервью Агентству ИТАР-ТАСС 12 декабря 2002 г.

¹⁸ Доклад А. Черненко на слушаниях в Государственной думе по обсуждению Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 9 декабря 2002 г.

¹⁹ Газета, 12 марта 2003 г.

²⁰ Время МН, 12 декабря 2002 г.

домственной рабочей группы по миграционной политике, заявлял в 1999 г., что если не будут предприняты срочные меры противодействия, численность незаконных мигрантов в России к 2010 г. возрастет в 3 раза, т.е. достигнет 19 млн. Этот прогноз неоднократно повторялся средствами массовой информации.²¹

Даже если оставить в стороне крайние оценки, продиктованные, скорее всего, политическими конъюнктурными соображениями, остается признать, что более или менее обоснованные оценки числа нелегальных мигрантов крайне затруднены вследствие слабого пограничного и иммиграционного контроля, отсутствия единой базы данных о мигрантах, слабой координации действий пограничных и миграционных служб. В большинстве случаев не озвучивается также методология приводимых оценок.

Наши собственные оценки основываются на классификации миграционного потока, данных о числе задержанных на границе и числе депортированных, оценке теневого сектора рынка труда, данных о потоках денежных переводов мигрантов, обследований трудовых мигрантов в разных регионах России, а также информации, поступающей из стран происхождения мигрантов (МОМ 2004; ADB 2007; Максакова 2002; Нелегальная ... 2002; Тюрюканова 2004а; Рязанцев 2007; Садовская 2007; Витковская 2002).

Наиболее многочисленная категория нелегальных мигрантов в России – это граждане стран бывшего СССР, которые приезжают в поисках работы и/или жить в России. Безвизовый порядок въезда, основанный на двусторонних соглашениях, существующих между большинством стран СНГ, дает возможность легального въезда и законного пребывания, по крайней мере в течение трех месяцев при условии своевременной регистрации по месту пребывания. Однако многие мигранты сталкиваются с непреодолимыми бюрократическими трудностями на пути получения российского гражданства или разрешения на работу и оказываются в нелегальном положении. Обычно они находят работу в неформальном секторе экономики. Многие приезжают для сезонной работы в строительной отрасли, сфере услуг или сельском хозяйстве и остаются в России в среднем в течение 7–9 месяцев (Тю-

²¹ См., например, Чуйкин М. Россия становится раем для нелегальных мигрантов. *Независимая газета*, 5 февраля 1999 г.

рюканова 2004а; Соболева, Чудаева 2007). В пик сезона, весной и летом, их число достигает 3–4 млн.

Кроме того, 2–3 млн. мигрантов из стран СНГ находятся в России уже в течение нескольких лет. Они проживают вместе со своими семьями, практически не выезжают на родину и чаще всего хотели бы получить российское гражданство, однако отсутствие необходимых документов делает это невозможным. Чаще всего они имеют тесные связи со своими этническими землячествами, от которых они получают неофициальную защиту и помощь.

Нелегальные мигранты из стран старого зарубежья представлены, главным образом, транзитными мигрантами из стран Азии и Африки, которые пребывают в России по пути в страны Европейского Союза, где они рассчитывают получить статус беженца или соединиться со своими родственниками. Однако они подчас остаются в России на месяцы и даже годы, прежде чем сумеют тем или иным способом организовать свое передвижение на Запад (их число оценивается в 500 тыс. чел.) (Нелегальная ... 2002). В эту же группу входят иностранные граждане, у которых истекли трудовые контракты в России (главным образом, из Вьетнама и Кореи) или которые завершили обучение в российских вузах (студенты из Афганистана, Ирака, Кубы, Конго, Гвинеи, Эфиопии), но не желают возвращаться в свои страны (их число оценивается в 100 тыс. чел.) (Красинец и др. 2000; Витковская 2002).

Таким образом, общая численность незаконно находящихся в России иностранных граждан может быть оценена в 3–4 млн.; это число возрастает весной и летом, когда прибывают сезонные рабочие, до 5–7 млн. человек. Распределение нелегальных мигрантов по регионам и сферам занятости в целом совпадает с распределением легальных мигрантов. Примерно треть из них находится в Московском регионе; другие места их концентрации – это крупные города, такие как Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Краснодарский край, а также быстро развивающиеся нефте- и газодобывающие регионы – Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО (МОН 2004). Как и легальные мигранты, нелегальные мигранты заняты преимущественно в строительстве, торговле и сфере услуг; их можно встретить на открытых рынках и на строительных площадках, часто они работают на строительстве личных домов и коттеджей (Рязанцев 2007).

8.6. Плюсы и минусы незаконной миграции

Пребывание нелегальных мигрантов в стране создает целый ряд проблем, которые оборачиваются человеческими и экономическими издержками как для индивидуумов, так и для общества. Нелегальность их положения дает работодателям возможность их чрезмерной эксплуатации; многие предприятия и компании, использующие труд нелегальных мигрантов, действуют в теневом секторе экономики; их деятельность, нелегальная или не оформленная официально, зачастую связана с криминальной сферой. Нелегальные иммигранты часто становятся жертвами насилия и принуждения и сталкиваются с разного рода угрозами и проблемами, находясь при этом вне поля зрения властей, так что обеспечение их прав и безопасности становится непростой проблемой (Тишков и др. 2005). Их нелегальное положение вынуждает их соглашаться на любые условия работы, в том числе те, которые не соответствуют стандартам труда, принятым в России. Работодатели не обеспечивают их никакой социальной защитой, нарушая санитарные и трудовые нормы.

Таблица 6

**Положение легальных и нелегальных мигрантов в России
(по результатам социологических исследований)**

	Легальные мигранты	Нелегальные мигранты	Всего по мигрантам
<i>Удельный вес</i>	10%	90%	100%
Средняя рабочая неделя, часов	65	79	78
Наличие письменного контракта	32%	7%	10%
Зарплата, долл./мес.	228	175	180
Паспорт находится у работодателя	35%	67%	64%
Наличие долга перед работодателем	3%	10%	9%
Бесплатный труд (частично)	7%	43%	39%
Бесплатный труд (полностью)	4%	23%	21%
Ограничение свободы	4%	40%	36%
Изоляция	2%	31%	28%
Находились в рабстве	2%	12%	11%

Продолжение таблицы 6

	Легальные мигранты	Нелегальные мигранты	Всего по мигрантам
Испытали физическое насилие	1%	6%	5%
Испытали психологическое насилие	10%	23%	22%
Принуждались к оказанию секс-услуг (среди женщин)	1%	15%	14%

Источник: Таблица из статьи М. Деягина, директора Института проблем глобализации: <http://www.deliagin.ru/articles/2232.html>. Данные по нелегальным мигрантам основаны на исследовании Е.В. Тюрюкановой (МОТ 2004, 66).

Из данных табл. 6 отчетливо видно, что нелегальные мигранты оказываются более уязвимыми в своих отношениях с работодателем по сравнению с легальными мигрантами. Однако даже среди легальных мигрантов лишь каждый третий имеет официальный письменный контракт с работодателем. Изъятие паспорта работодателем является наиболее распространенным способом удержать мигранта в рабском положении, когда он не может оставить работодателя и искать лучшие условия работы. Многие мигранты сталкиваются с принуждением к низкооплачиваемому или неоплачиваемому вовсе труду, физическим и психологическим насилием и изоляцией, однако среди нелегальных мигрантов таковых в 5–6 раз больше. Каждая шестая женщина-мигрант сталкивается с принуждением к оказанию сексуальных услуг. Наиболее типичные сферы эксплуатации женского мигрантского труда – это сферы развлечений и домашнего труда (МОТ 2004, 66).

Однако многими мигрантами выбор между отчаянным экономическим положением в их собственных странах и тяжелыми условиями работы в России решается в пользу последнего. Возможность работать и зарабатывать деньги в России является важным элементом стратегии выживания для значительного числа домохозяйств в странах происхождения. В середине 2000-х гг. от 20 до 40% домохозяйств в «малых» постсоветских республиках – Молдове, Армении, Азербайджане, Таджикистане и Кыргызстане – рассчитывали на денежные переводы из России работающих там

членов как на важный источник дохода семей (Зайончковская 2003; Мошняга 2007; Садовская 2007; Рязанцев 2007; Киреев 2006).

В последнее десятилетие в России получила широкое распространение целая индустрия услуг, сориентированных на нелегальных мигрантов – нелегальные агентства по трудоустройству, оформление фальшивых свидетельств о регистрации, медицинских справок, разрешений на работу, миграционных карт. В предоставлении этих услуг часто задействованы недобросовестные работники миграционных служб (Перепелкин, Стельмах 2005).

Многочисленные мигрантские сети, сложившиеся в России, также содействуют поддержанию притока мигрантов: они действуют как неформальные промоутеры своих земляков на нелегальном рынке мигрантского труда. Создание «этнических ниш» (Воробьева 2001а; Каменский 2002; Ивахнюк 2008а) на российском рынке труда, когда армянские мигранты занимаются преимущественно дорожным строительством, азербайджанские мигранты концентрируются в рыночной торговле, бригады молдавских мигрантов специализируются на ремонте квартир, кыргызские мигранты монополизируют подсобные работы в крупных супермаркетах и т.д., облегчает для вновь прибывающих мигрантов занятость в «своих» секторах. Закрепление определенных видов работ за мигрантами разных этнических групп создает этническую сегментацию мигрантского рынка труда. В периоды экономического кризиса и напряжения на рынке труда эта монополизация мигрантами ряда секторов занятости может вызывать социальную напряженность, сталкиваясь с растущим спросом на рабочие места со стороны местных работников²².

По всем этим причинам миграционный приток в Россию в начале 2000-х гг. продолжал расти, несмотря на сузившиеся возможности легального трудоустройства и неблагоприятные условия работы для нелегальных мигрантов, во многом способствуя расширению теневого сектора экономики. В этот период, по оценкам, порядка 3/4 трудовых мигрантов были заняты в теневом секторе российской экономики (ILO 2003).

²² <http://www.kp.ru/daily/24118/340972>.

8.7. Публичная дискуссия и общественное мнение о мигрантах

Общий курс на укрепление политической власти и установление порядка, провозглашенный Президентом Путиным, среди прочего обернулся настоящей «войной» против нелегальных мигрантов (Графова (2006а). Массовые задержания, облавы, штрафы и депортации мигрантов сопровождались многочисленными публикациями в прессе ксенофобского содержания. В одном только 2003 г. были депортированы около 45 тыс. трудовых мигрантов, работающих в России без соответствующего разрешения, и более 1,5 млн. человек подверглись штрафу (ILO 2003).

Ксенофобия в обществе подогревалась популистскими выступлениями политиков и СМИ. Типичными для националистически настроенных политиков начала 2000-х гг. были призывы «пресечь свободное перемещение по стране орд незваных переселенцев» (Д. Rogozin, лидер партии «Родина»)²³ и «не допустить, чтобы мигранты почувствовали себя хозяевами на российской земле, а коренное население превратилось в меньшинство» (В. Илюхин, секретарь КПРФ)²⁴.

В то же время голос либеральной оппозиции не был услышан. «У нас нет выбора – будет иммиграция или нет, а есть лишь выбор – будет ли она управляемой, легальной, с приоритетом для русских и знающих русский язык, имеющих образование, способных и умеющих работать, – либо она будет неуправляемой, нелегальной, криминальной и криминогенной, порождающей коррупцию и ненависть к приезжающим у коренного российского населения» (А. Чубайс, сопредседатель партии СПС) (Чубайс 2003). «От того, в какой мере российской власти и российскому обществу удастся выработать эффективную иммиграционную политику, во многом зависит социально-экономическое развитие страны в XXI веке. Предпосылкой успеха в создании широких легальных рамок иммиграции, формировании государственной политики ее регулирования и социальной адаптации иммигрантов является культурная открытость общества, позволяющая иммигрантам и их потомкам самоидентифицироваться со страной проживания, со временем стать ее полноправными гражданами. Нынешняя иммиграционная политика России, направленная на всемерное ограниче-

²³ http://www.rogozin.ru/library/386/#_Toc49922066.

²⁴ Газета 7 дней 11.01.2001.

ние легальной трудовой миграции и борьбу с ее нелегальными формами, бесперспективна» (Е. Гайдар, бывший премьер-министр РФ, сопредседатель партии СПС) (Гайдар 2005, 466).

Публичные дискуссии о мигрантах и российской миграционной политике содержали массу псевдонаучных аргументов, часто заимствованных из западных источников, например о давлении мигрантов на социальную инфраструктуру России. Подсчеты российских исследователей доказывают, что эти аргументы, которые справедливы для европейских государств, особенно тех из них, где социальная поддержка иммигрантов рассматривается правительством как одна из приоритетных задач государственной политики, призванная обеспечить скорейшую интеграцию иммигрантов (в Швеции, например), не применимы для России. Доступность к системе социального обеспечения регулируется здесь механизмами обязательного медицинского страхования, пенсионного страхования и т.д., доступ к которым ограничен для иностранных граждан, тем более нелегальных мигрантов. Даже давление на транспортную инфраструктуру городов носит минимальный характер, поскольку нелегальные мигранты, как правило, транспортом не пользуются (Перепелкин, Стельмах 2005).

Анализируя публичные дискуссии о мигрантах и российской миграционной политике, важно понимать, что их влияние на реальную миграционную политику имеет весьма ограниченный характер. Российская политическая структура и система принятия решений существенно отличается от западных образцов. Российская миграционная политика находится под непосредственным руководством Президента РФ (см. раздел 8.2). Даже если основные политические партии высказывают свое мнение о миграционных тенденциях (утечке умов из России, эмиграции российских женщин, которые выходят замуж за иностранцев, чрезмерной трудовой иммиграции и т.д.), это является не более чем попыткой привлечь общественное внимание и если и оказывает влияние на процесс принятия решений, то самое незначительное.

Сто лет назад российский историк Владимир Ключевский заметил, что в России никогда не было *борьбы партий*, но была лишь *борьба бюрократий*. В этих словах заключается суть российского политического процесса. По этой причине реформы в России осуществляются противоречиво и хаотично: они отражают интересы определенных лоббирующих группировок, хотя и

они не четко определены, а конечное решение всегда принимается лидером страны.

8.8. Деградация трудовых отношений

Дискуссия о миграции, происходящая в научных кругах, подчеркивает нарастающее размывание культуры трудовых отношений. Это связано не только с широко известным фактом, что из-за мигрантов сдерживается рост заработной платы в тех отраслях, где они концентрируются (МОМ 2001, 7–8). Действительно, цены на услуги нелегальных мигрантов, например в строительстве и сфере ремонта квартир, относительно низкие, однако это позволяет российским гражданам с низким уровнем дохода подрывать мигрантов вместо официальных дорогостоящих строительных и ремонтных компаний и соответственно повышает для них доступность этого рода услуг.

Самое плохое, что с присутствием трудовых мигрантов из бывших советских республик в целых отраслях, прежде всего в строительстве и транспорте, становятся допустимыми и широко распространенными «нецивилизованные», унижающие человеческое достоинство условия труда. Эти отрасли в России превратились в маргинальные сферы занятости прежде всего из-за тяжелых условий труда (неотапливаемые бытовки, отсутствие душа, горячей пищи и т.д.) (МОТ 2004). Российское миграционное законодательство преимущественно имеет рамочный характер, не гарантируя равенства заработной платы, социальных и трудовых прав для мигрантов наравне с российскими гражданами. На основе законов не разработаны конкретные программы и схемы привлечения трудовых гастарбайтеров. Армия нелегальных мигрантов отнюдь не стимулирует российских работодателей создавать адекватные условия труда с тем, чтобы эта работа стала привлекательной и для российских граждан (Рязанцев 2007).

Таким образом, нелегальная трудовая миграция приводит к ухудшению социальных стандартов в области занятости, нарушает справедливость конкуренции и принцип равных прав, способствует распространению несправедливых трудовых отношений, которые запрещены в развитых странах и осуждены Международной организацией труда.

9. Реформа 2006–2007 гг.: поворот к либерализации

9.1. Политические причины пересмотра миграционного законодательства

Как уже было сказано выше, российская миграционная политика находится в непосредственной зависимости от позиции Президента РФ. Второй президентский срок В. Путина был в целом более конструктивным; его отличала тенденция к либерализму. Соображения политического прагматизма призывали к смягчению наиболее острых противоречий между провозглашаемыми целями и имеющимися результатами государственной политики. Именно такой сферой оказалась миграционная политика, где курс на борьбу с нелегальной миграцией не подтверждался реальными результатами. Коррупция в сфере миграции с наибольшей очевидностью демонстрировала неэффективность власти. Апатия населения, проявившаяся во время выборов в Государственную думу 2003 г. и президентских выборов 2004 г., не могла остаться незамеченной высшим политическим руководством страны. Для того чтобы «встряхнуть» страну, необходимы были радикальные перемены.

Наиболее мудрым решением было изменить ситуацию *pro dumo sua*, т.е. радикально поменять вектор миграционной политики и обеспечить тем самым экономические, демографические и политические интересы страны. Для такого решения требовались политическая воля и смелость. Благодаря кадровым изменениям в Администрации Президента РФ тревожные демографические прогнозы ученых достигли ближайших советников Президента.

На самом деле есть много причин, благодаря которым в 2006 г. произошел решительный поворот в российской миграционной политике. Первый толчок произошел в марте 2005 г. В речи Президента Путина на специальном заседании Совета безопасности РФ 17 марта 2005 г. была сформулирована новая российская стратегия в отношении трудовых мигрантов и иммигрантов, прибывающих в Россию из стран СНГ. «Необходимо в сжатые сроки скорректировать стратегию действий в миграционной сфере... Необходимо теснее увязать миграционную политику с насущными задачами социально-экономического развития страны... Нашей важнейшей задачей является стимулирование миграционных процессов... Основная причина нелегальной миграции – это пресловутые административные барьеры, которые непреодолимой

преградой стоят на пути людей, желающих законным образом оформить свое пребывание или право на трудовую деятельность в России... Отсутствует целостная система мер их социальной защиты... Таким невниманием к людям, которые у нас здесь миллионами находятся и проживают, мы выталкиваем их в криминальную среду...»²⁵.

Это послужило своего рода сигналом готовности государства развивать новый, более либеральный подход в управлении миграцией, к которому настойчиво призывали ученые, либеральные политики и неправительственные правозащитные организации.

9.2. Объективные факторы либерализации миграционной политики

Необходимость пересмотра миграционной политики коренилась в целом комплексе факторов экономического, демографического, социального и политического характера.

(1) *Демографические прогнозы.* Никогда еще иммиграция не приобретала столь жизненно важного значения для развития России, какое она приобрела в настоящее время и особенно в ближайшие предстоящие десятилетия. Демографы единодушно прогнозируют значительную естественную убыль населения России. Начиная с 2006 г., в России происходит нарастающее сокращение численности трудоспособного населения, которое достигнет к 2010 г. 1 млн. в год, так что общие потери трудовых ресурсов между 2006 и 2026 гг. составят 18 млн. человек. (Общая численность трудовых ресурсов в 2007 г. составляла 69 млн. человек.) Серьезность ситуации очевидна. Сокращение трудоспособного населения будет происходить вплоть до середины XXI века. Для того чтобы компенсировать убыль рабочей силы, России понадобится более 25 млн. иммигрантов. Таким образом, поощрение иммиграции должно стать стратегическим направлением российской государственной политики (Ивахнюк 2008б).

(2) *Экономические соображения.* Увеличение темпов экономического роста в России в 2000-х гг., восстановление большинства отраслей, осуществление национальных проектов, особенно в строительстве жилья, требует дополнительных трудовых ресурсов. В 2003 г. 40% российских предприятий испытывали дефицит

²⁵ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/03/85300.shtml>.

кадров (Вишневецкий 2006). Кроме того, с расширением каналов легального трудоустройства мигрантов появлялась надежда на сокращение масштабов теневого сектора занятости. Получая простые и удобные схемы легального трудоустройства, нелегальные мигранты и их работодатели могут «выйти из тени»; теневой сектор рынка труда становится менее привлекательным для мигрантов из стран СНГ, чем он был раньше, когда они практически не имели альтернативы нерегистрируемой занятости.

(3) *Новое понимание национальной безопасности.* При том что нелегальная миграция продолжает восприниматься как одна из важных угроз национальной безопасности, само понимание национальной безопасности претерпело изменения в сторону более широкого подхода, включающего в себя экономическую, социальную, демографическую, человеческую и культурную безопасность страны и ее граждан. Соответственно, остающаяся актуальной цель борьбы с нелегальной миграцией реализуется сочетанием административно-силовых методов (обеспечение должного пограничного контроля, выявление организаций, занимающихся торговлей людьми, налаживание иммиграционного контроля, введение более надежных персональных документов и т.д.) и таких гуманных мер, как легализация нелегальных мигрантов, расширение законных каналов для постоянной и временной миграции в качестве альтернативы незаконной миграции и торговле людьми и т.д.

(4) *Преодоление угрозы социальной напряженности.* Получающие распространение в российском обществе настроения ксенофобии и нетерпимости несут в себе угрозу нарушения социальной стабильности. Случающиеся время от времени столкновения на этнической почве в российских городах подогреваются националистическими экстремистскими организациями и популистскими лозунгами политических деятелей²⁶. Очевидно, что социальный климат в стране и единство нации во многом зависят от того, какую позицию займет государство в отношении легализации мигрантов и организации привлечения такого числа мигрантов, которое необходимо для конкретных регионов и отраслей.

²⁶ Во время предвыборной кампании в Московскую думу в 2003 г. партия «Родина», возглавлявшаяся Д. Рогозиным, была исключена из избирательных списков из-за использования недопустимых националистических лозунгов, направленных против трудовых мигрантов.

(5) *Неэффективность силового наступления на нелегальную миграцию.* Милицейские рейды против нелегальных мигрантов, проверки предприятий на предмет выявления незаконно работающих иностранцев и депортации, которые широко применялись, начиная с 2002 г., доказали свою низкую эффективность. Оценки числа нелегальных мигрантов продолжали расти. Кроме того, более открытая миграционная политика могла бы нанести удар по торговцам людьми, специализирующихся на снабжении России дешевым мигрантским трудом. В 2004 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной преступности и Протоколы о торговле людьми и незаконной переправке людей через границы. Соответственно в декабре 2004 г. в Уголовный кодекс РФ была внесена статья 322, предусматривающая наказание вплоть до тюремного заключения для лиц, участвующих в контрабанде и торговле людьми. Тем самым было обозначено смещение фокуса в политике противодействия нелегальной миграции с самих мигрантов (которые зачастую являются жертвами) на организаторов нелегальной миграции и торговцев людьми. Более простые и прозрачные процедуры легализации дают возможность трудовым мигрантам чаще обращаться к институтам официальной миграционной инфраструктуры, а не к теневым посредникам.

(6) *Противодействие коррупции.* Чрезмерно усложненные бюрократические процедуры получения разрешений на временное пребывание и на работу привели к формированию полукриминальной миграционной инфраструктуры, в которой оказались задействованы сотрудники миграционных служб, и теневого рынка соответствующих услуг для мигрантов. Вымогательство взяток с мигрантов и работодателей стало ежедневной практикой и источником неофициального дохода для миллионов сотрудников миграционной сферы.

(7) *Международные организации, ученые и правозащитные НПО* настойчиво доказывали неэффективность существующей модели управления миграцией и пытались донести до российских властей информацию о существующих альтернативных моделях и опыте других стран. Начиная с 2005 г., эксперты из научных кругов и правозащитных организаций являются постоянными участниками встреч разного уровня, нацеленных на обсуждение миграционных тенденций и политики.

(8) *Переориентация миграционных потоков.* На постсоветском пространстве стали появляться новые центры притяжения трудовых мигрантов. В частности, с 2001 г. Казахстан стал страной, привлекательной для сезонных трудовых мигрантов из центрально-азиатских государств. Конкуренция за трудовые ресурсы уже стала реальностью глобализующегося мира, создавая все большую угрозу для России утратить свою привлекательность для трудовых мигрантов.

(9) *Геополитические интересы России.* На вышеупомянутом специальном заседании Совета безопасности России 17 марта 2005 г. Президент В. Путин особо подчеркнул, что «миграционная политика – это мощный рычаг консолидации между странами СНГ... Благополучное законное трудоустройство и нормальная социальная жизнь мигрантов, приезжающих из государств СНГ – один из факторов укрепления сотрудничества с нашими ближайшими партнерами. Для нас это самый естественный способ пополнения наших трудовых ресурсов, поскольку ...эти люди легко, без всяких проблем адаптируются к российской жизни»²⁷. Эти заявления, с одной стороны, были ответом на призывы правительств стран-партнеров России по СНГ обеспечить лучшие условия труда и безопасность для их трудовых мигрантов, а с другой стороны, они были призваны укрепить позицию России как регионального лидера на постсоветском пространстве.

Таким образом, инициированный лично Президентом В. Путиным радикальный поворот российской миграционной политики основывался на объективных политических, экономических и демографических причинах.

9.3. Пилотная кампания легализации

Пересмотр российской миграционной политики осуществлялся одновременно по нескольким направлениям. В самом конце 2005 г. в 10 регионах России была проведена пилотная кампания по легализации нелегальных мигрантов из стран СНГ, с которыми Россия имеет безвизовый режим въезда. Концепция легализации разрабатывалась рабочей группой при экспертном совете аппарата Уполномоченного по правам человека РФ. Поскольку у России, естественно, нет никакого опыта в проведении кампаний

²⁷ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/03/85300.shtml>.

легализации, был тщательно изучен опыт европейских стран и США. В российских источниках были опубликованы статьи зарубежных экспертов, представляющие различные подходы к вопросу массовой амнистии мигрантов. Таким образом, Концепция легализации основывалась на изучении опыта других стран и оценок экспертов, базирующихся на результатах проведенных социологических исследований, свидетельствующих о том, что 3/4 мигрантов и работодателей предпочли бы легальное трудоустройство в том случае, если для этого будут созданы адекватные правила. Проект Концепции обсуждался среди экспертов и правозащитников и в середине 2005 г. получил одобрение трехсторонней комиссии по регулированию трудовых отношений (с участием правительства, ассоциаций работодателей и профсоюзов).

Процедура легализации во время осуществления пилотного проекта была предельно упрощена: группы представителей ФМС, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы занятости и Министерства здравоохранения приезжали непосредственно на предприятия, которые заявили о своей готовности легализовать работающих там мигрантов и в течение нескольких дней обеспечивали мигрантов миграционной картой, разрешением на временное пребывание (в соответствии со сроком трудового договора) и разрешением на работу. В общей сложности около 460 работодателей участвовали в проекте и 7,4 тыс. нелегальных мигрантов были легализованы (Зайончковская 2007). Однако результаты проекта были признаны неудовлетворительными для дальнейшего осуществления массовой легализации мигрантов в масштабе страны из-за отсутствия механизмов, которые препятствовали бы повторному «выпадению» мигрантов из легального поля, отсутствия необходимой правовой базы, противоречий с основными миграционными законами, действующими в стране, и т.д.

9.4. Политика в отношении соотечественников

Необходимость преодоления демографического кризиса, в том числе и мерами миграционной политики, привела к формированию политики поощрения переселения соотечественников на территорию Российской Федерации, которая нашла отражение в соответствующей Программе государственного содействия переселению соотечественников на 2006–2012 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 22.06.2006.

С одной стороны, принятие Программы руководствуется прагматическим соображением привлечения в Россию иммигрантов, близких ей ментально и исторически. С другой стороны, она несет в себе важную гуманитарную миссию, обеспечивая соотечественников²⁸, которые хотели бы переехать в Россию, и членов их семей поддержкой государства и материальной помощью, которая включает покрытие транспортных расходов; освобождение от уплаты государственных пошлин за оформление документов по предоставлению им юридического статуса на территории РФ; подъемные; ежемесячное пособие на период до получения российского гражданства (но не более 6 месяцев) в случае отсутствия источника дохода; «компенсационный пакет», включающий услуги детских дошкольных учреждений, средней школы, профессионального обучения, здравоохранения, социального обеспечения и помощь в поиске работы.

Целью Программы является не просто поощрение соотечественников к переезду в Россию, но и распределение их по территории страны, создавая большие привилегии тем, кто согласен направиться в регионы, в которых экономическая и демографическая ситуация требует срочного притока людских ресурсов или где осуществляются крупные инвестиционные проекты, требующие кадрового обеспечения.

Осуществление Программы предполагается в три этапа.

Первый этап (2006 г.): разработка соответствующего законодательного обеспечения; оценка потребности в трудовых ресурсах по субъектам РФ; проведение информационной кампании.

Второй этап (2007–2008 гг.): переселение участников Программы; их интеграция; оценка результатов; в случае необходимости пересмотр региональных программ.

Третий этап (2009–2012 гг.): дальнейшая реализация региональных программ; оценка результатов Программы; при необходимости разработка дальнейшей Программы.

²⁸ В российском законодательстве термин *соотечественник* применяется к людям, которые родились в России или имеют предков, родившихся в России, но которые покинули Российскую империю, Советский Союз или постсоветскую Россию. Все бывшие советские граждане считаются *соотечественниками* (или *бывшими соотечественниками*) вне зависимости от их этнической принадлежности или гражданства.

Реализация Программы возложена на специально созданную межведомственную комиссию при Правительстве РФ. Координатором Программы является ФМС России. Программа находится под непосредственным контролем со стороны Президента РФ.

Разработка и осуществление Программы вдохновлено идеей привлечения людей, которые имеют связи с Россией, но по разным причинам проживают вне страны. Соответственно предполагается, что их интеграция не составит проблемы. К участникам Программы не применяются жесткие правила получения российского гражданства, принятые в Законе 2002 г., в частности, обязательность непрерывного пятилетнего стажа проживания в России, наличие легального источника дохода и знание русского языка²⁹.

9.5. Политика в отношении мигрантов из стран СНГ

Основной целью реформы миграционного законодательства, предпринятой в 2006 г., является создание более благоприятных условий пребывания и трудоустройства для граждан стран СНГ. Основные законодательные инновации заключались в двух законах, принятых 18.07.2006 г. и вступивших в силу 15.01.2007 г.: ФЗ № 110-ФЗ, внесший изменения в ФЗ 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и ФЗ № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

Новые законы были нацелены на упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы в Россию, выдачи разрешений на работу и временное пребывание / проживание и постановки на миграционный учет. Они применяются к гражданам стран СНГ, въезжающим в Россию в порядке, не требующем получения визы. Основными нововведениями законов являются следующие:

- срок разрешенного временного пребывания иностранных граждан увеличивается до 180 дней (вдвое больше по сравнению с прежними нормами);
- квоты на выдачу приглашений на въезд в РФ для граждан стран СНГ отменяются;
- разрешение на работу для работников из стран СНГ получает не работодатель, как это было раньше, а сам мигрант;

²⁹ <http://www.regnum.ru/news/1063651.html>.

- имея разрешение на работу, он может трудоустроиваться самостоятельно, у любого работодателя и менять место работы в пределах региона, где выдано разрешение на работу;
- срок выдачи разрешений на работу не должен превышать 10 дней с момента подачи заявления;
 - упрощается процедура регистрации мигранта по месту пребывания, вводится понятие «принимающая сторона», в результате чего снижаются трудности мигранта с поиском временного жилья в России.

Безвизовый въезд, уведомительный характер постановки на миграционный учет, упрощение процедуры получения разрешения на работу и право выбора и смены работодателя – все это «открыло» российский рынок труда для граждан Армении, Азербайджана, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Украины³⁰.

В отношении граждан стран СНГ, которые въезжают в Россию в безвизовом порядке, на 2007 г. была установлена квота на выдачу разрешений на работу в размере 6 млн. Правительство также ввело ограничения на трудоустройство иностранных граждан на рынках, а также в розничной торговле алкогольными напитками и лекарственными средствами, а с мая 2007 г. эти сектора занятости оказались полностью закрыты для мигрантов. Эти ограничения явились результатом скрытой политической борьбы вокруг либерализации миграционной политики. Для того чтобы достигнуть компромисса, был применен принцип «для того чтобы выиграть в большем, нужно пожертвовать малым».

В соответствии с новым законодательством процесс найма работников из стран СНГ стал проще и для мигрантов, и для работодателей. Мигранты могли получить разрешение на работу без необходимости наличия предварительного трудового контракта в течение 10 дней при предъявлении минимального пакета документов: паспорта, миграционной карты, отрывного талона, свидетельствующего о постановке на миграционный учет, и квитанции об оплате государственной пошлины. В течение месяца

³⁰ Беларусь не включена в этот список потому, что по Договору о Союзном государстве граждане двух стран имеют равные права в трудоустройстве на территории обоих государств. Белорусским гражданам, прибывающим в Россию на работу, не требуется получения разрешения на работу.

после получения разрешения на работу мигрант должен был представить медицинское заключение, подтверждающее отсутствие у него/нее социально опасных заболеваний, в частности ВИЧ. Разрешение на работу выдается на 1 год.

Важно, что новое миграционное законодательство имеет более гуманный характер по отношению к мигрантам. Оно основано на понимании иррациональности ситуации, когда миллионы (!) людей находятся в России без правового статуса, лишённые элементарных человеческих прав, социальной и юридической защиты, в то время как коррупция процветает. Новые правила выстроены в интересах мигрантов; они стимулируют мигрантов приезжать в Россию легально, делая процесс миграции более простым и транспарентным и предоставляя мигрантам выбор легальных возможностей жить и работать в России. Важной чертой нового законодательства стало уважение прав мигрантов: они теперь имеют возможность смены работодателя, тем самым отстаивая свое право на достойный труд, и получают право доступа (и защиты) к своей персональной информации в миграционной базе данных³¹.

Федеральная миграционная служба новыми правилами признает свою ответственность за мигрантов, приезжающих в Россию. Тогдашний заместитель директора ФМС В.А. Поставнин говорил в своем интервью: «Введением новых законов мы говорим мигрантам из стран СНГ: “Приезжайте открыто, работайте легально, платите налоги, не нарушайте российских законов и – получите равные права с российскими гражданами”. Мы ожидаем экономических результатов от их пребывания в России. Со своей стороны, мы будем гарантировать им уважение и защиту»³². Заместитель министра внутренних дел А. Чекалин особо подчеркивал антикоррупционный потенциал нового законодательства: «Миграционных чиновников постоянно обвиняют в деспотизме и коррупции. Новые правила призваны исправить ситуацию. Мы освобождаем мигрантов от необходимости персональных контактов с сотрудниками миграционных служб. Создавая государственную систему регистрации мигрантов, основывающуюся на единой миграционной базе данных, мы берем мигрантов под свой контроль, который будет осуществляться по-новому и более эффективно»³³.

³¹ Статья 6 Федерального закона № 110-ФЗ от 18.07.2006.

³² Из интервью В.А. Поставнина автору 18.07.2006.

³³ <http://www.vremya.ru/news/1012366.shtml>.

В. Лукин, уполномоченный по правам человека РФ, говорил: «Поворот в миграционной политике России в сторону либерализации выглядит очень многообещающе. Хотя и с опозданием, государство пытается навести порядок в области управления миграцией. Очень важно развивать эту тенденцию, информировать людей о новых инициативах, объяснять им стратегические цели государства, чтобы получить их поддержку. Этническая структура российского общества меняется. Это требует особого внимания со стороны государства: программы интеграции мигрантов, воспитание толерантности в обществе должны быть частью миграционной политики... Кроме того, результат новой политики зависит от того, как она будет реализовываться»³⁴.

9.6. Новое законодательство: итоги реализации

В 2007 г. трудовым мигрантам из стран СНГ было выдано более 1,2 млн. разрешений на работу, что вдвое больше, чем в 2006 г. и почти в три раза больше, чем в 2005 г. Рисунок 2 отображает динамику притока иностранной рабочей силы в России, а таблица 7 дает представление о том, как менялась численность и доля трудовых мигрантов из отдельных стран, работавших в России в 2006–2008 гг.

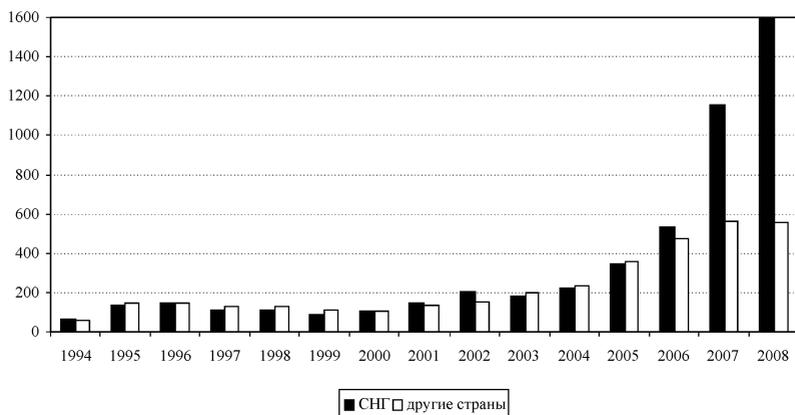


Рис. 2. Численность иностранной рабочей силы в России, 1994–2008 гг.*, тыс. чел. (по количеству выданных разрешений на работу)

* Данные за 2008 г. – с января по сентябрь.

Источники: Росстат; Федеральная миграционная служба России.

³⁴ Из интервью В.Лукина автору 22.07.2006.

Таблица 7

**Основные страны-поставщики рабочей силы
на российский рынок труда, 2006–2008 гг.
(по количеству выданных разрешений на работу)**

Страны	2006		2007		2008*	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
ИРС – всего	1,014	100,0	1,717	100,0	2,157	100,0
из стран СНГ	538	53,0	1,152	67,1	1,596	74,0
Узбекистан	105	10,4	345	20,1	563	26,1
Таджикистан	99	9,7	250	14,6	318	14,7
Украина	171	16,9	209	12,2	227	10,5
Кыргызстан	33	3,3	110	6,4	160	7,4
Молдова	51	5,0	94	5,5	117	5,4
Армения	40	3,9	73	4,3	96	4,5
Азербайджан	28	2,8	57	3,4	70	3,2
из стран вне СНГ	476	47,0	564	32,9	560	26,0
Китай	211	20,1	229	13,3	241	11,2
Турция	101	10,0	131	7,6	121	5,6

* Данные за январь–сентябрь 2008 г.

Источник: Данные ФМС России.

Впрочем, в действительности новое законодательство оказалось менее либеральным, чем предполагалось. К середине 2008 г. стало ясно, что новые правила, встреченные мигрантами с энтузиазмом, столкнулись с резко сократившейся квотой на привлечение иностранной рабочей силы (квота на 2008 г. составила 1,3 млн. по сравнению с 6 млн. на 2007 г.), и процесс начавшейся было легализации приостановился. При отсутствии методов объективной оценки потребностей рынка труда в иностранной рабочей силе существующий механизм квот стал камнем преткновения в реализации новой, либеральной модели управления трудовой миграцией. Квоты на 2008 г. устанавливались на основании общего числа заявок от работодателей. Однако заявки собирались в середине 2007 г., когда многие работодатели еще и не знали о введении практики квотирования работников из стран СНГ.

Излишне высокий подоходный налог для иностранных работников в России в размере 30%³⁵ (по сравнению с 13% для россий-

³⁵ В соответствии с российским Налоговым кодексом 30-процентный подоходный налог применяется к иностранным гражданам в течение первых 6 месяцев их работы в России.

ских граждан) вынуждает трудовых мигрантов, особенно сезонных рабочих, идти на неофициальные трудовые отношения с работодателями и сокрытие своих реальных доходов от налоговых органов. Неразвитая миграционная инфраструктура (нехватка информационных ресурсов о существующих вакансиях, неразвитость сети правовой помощи мигрантам, консультационных агентств и агентств по трудоустройству) также обуславливают низкую эффективность предложенной модели «свободного рынка мигрантского труда» (Ивахнюк 2008с).

9.7. Оценка нового миграционного законодательства мигрантами и работодателями

То, как новое миграционное законодательство России было воспринято мигрантами и работодателями, отражено на рис. 3. Мониторинг практики реализации нового миграционного законодательства, по результатам которого построены графики, проводился в ряде областей РФ в сентябре 2007 г., т.е. лишь полгода спустя после того, как новое законодательство вступило в силу. Ясно, что на этом раннем этапе новые правила еще не могли быть реализованы адекватно: сказывалось отсутствие опыта, техники, кадров; мигранты сталкивались с очередями в миграционных службах. Однако даже эти предварительные данные позволяют сделать ряд выводов.

Тот факт, что 2/3 работодателей признали, что введение новых правил в отношении привлечения трудовых мигрантов из стран СНГ отвечает их интересам, звучит оптимистично. Однако следует учитывать, что работодатели, принявшие участие в опросе, и прежде нанимали иностранных работников легально. Для них тот факт, что уже не нужно получать разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а затем – разрешение на работу на каждого работника, естественно, упрощает дело. Это вполне соответствует мнению, высказанному М. Москвиной, директором департамента трудовых отношений и рынка труда Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП): «Для работодателей не должно быть разницы в процедурах привлечения местных или иностранных работников. Главное – они должны получить рабочую силу, необходимую им для осуществления производственного процесса»³⁶. Поскольку мониторингом навер-

³⁶ Выступление М. Москвиной на научно-практической конференции «Практика привлечения и использования иностранной рабочей силы в России: тенденции, механизмы и инструменты». Москва, РАН, 16–17 октября 2006 г.

няка не были охвачены те работодатели, которые нанимают иностранных работников в обход закона, нельзя сказать, что его результаты отражают мнение всех российских работодателей.

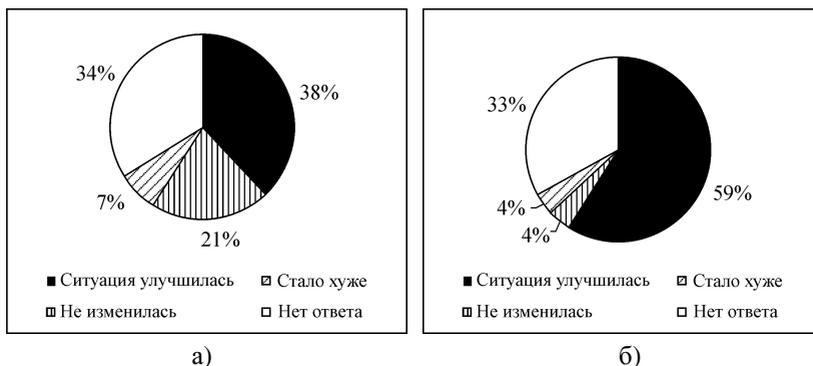


Рис. 3. Оценка нового миграционного законодательства России, сентябрь 2007 г.

а) мигрантами, б) работодателями

Источник: Витковская, Платонова 2008.

Что касается мигрантов, результаты мониторинга, скорее всего, в первую очередь отражают низкий уровень их информированности относительно введения новых правил получения разрешения на работу. Тот факт, что треть и мигрантов, и работодателей не составили своего мнения о том, изменилась ли ситуация с введением нового законодательства, говорит либо о том, что до них не дошла информация о нем, либо о том, что на пути реализации новых, упрощенных правил оказались серьезные препятствия, которые исказили их идею. Тот факт, что каждый пятый мигрант заявил, что ситуация не изменилась, вызывает еще большее удивление. Тем не менее интервью с мигрантами показывают, что те из них, кто работают официально, имеют больший доступ к системам медицинского обслуживания и профессиональной подготовки, и уже один лишь этот факт заставляет их принимать упрощение процедур легализации их труда с энтузиазмом (Витковская, Платонова 2008).

Таким образом, следует заключить, что реализация миграционной реформы не была должным образом подготовлена, не получила адекватного освещения в СМИ, информация о ней не бы-

ла доведена до мигрантов и работодателей. Преимущества, которые должны были получить мигранты и работодатели, оказались нереализованными из-за недостатков реализации реформы, по крайней мере на первой ее стадии.

9.8. Общественное мнение о миграционной реформе

Идея либерализации законов, регулирующих условия пребывания и работы иностранных граждан в России, вызвала бурную дискуссию в обществе, среди политических партий и в средствах массовой информации. Она четко разграничила позиции консервативных и либеральных политиков³⁷. Даже внутри ФМС и в других государственных ведомствах, участвующих в управлении миграцией, не сложилось единого мнения о целесообразности и своевременности либерализации миграционной политики. Традиции закрытости страны оказались живучи в сознании людей, а модели управления рыночной экономикой еще не сформировались окончательно. Поворот официальной миграционной стратегии в сторону гуманных по отношению к людям и прозрачных процедур – это непростой процесс. Опрос среди сотрудников миграционных служб, проведенный летом 2006 г., когда новые законы уже были приняты, но еще не вступили в силу, показал, что 40% персонала, на который возложено осуществление новой политики, не поддерживали новый курс и считали более целесообразным прежний разрешительный порядок привлечения иностранных работников (Зайончковская 2007).

Общественное мнение о новой политике оказалось смешанным, в сознании многих присутствие мигрантов связывается с ростом преступности и оттоком капиталов. СМИ зачастую еще более драматизируют ситуацию, оставляя в стороне положительные аспекты трудовой миграции, в то время как на самом деле многим российским предприятиям удалось избежать банкротства, а значительной части российского населения избежать бедности благодаря присутствию трудовых мигрантов, да и малый бизнес едва ли смог бы развиваться без мигрантов, не говоря уже о том, что мигранты чаще всего выполняют работу, на которую не соглашаются российские граждане.

³⁷ Так, четкая антимигрантская позиция уже стоила участия в выборах в Московскую Думу политической партии «Родина».

В целом реакцию общества на реформу можно охарактеризовать как «пассивный негативизм». Это говорит о том, что, с одной стороны, государство не позаботилось о соответствующей разъяснительной кампании еще до проведения реформы, а с другой стороны, ей не предшествовало широкое публичное обсуждение, которое могло бы обеспечить, если и не единство общественного мнения, то лучшее понимание обществом роли миграции для современного этапа развития России.

Дополнительным толчком для дискуссии о миграционной политике стал глобальный экономический кризис, который в первую очередь коснулся строительной отрасли, где как раз сосредоточена значительная доля трудовых мигрантов. Недавнее исследование в Москве, инициированное Общественной палатой РФ, показало, что «большинство москвичей готово занять те рабочие места, которые сейчас занимают гастарбайтеры... при достойной оплате»³⁸. Тем не менее другие эксперты утверждают, что, даже оказавшись без работы, трудовые мигранты не «пойдут в криминал», как то утверждают популисты и журналисты, а найдут другие формы занятости, поскольку их отличает гораздо большая гибкость поведения, чем российских граждан, например, со строек они переместятся в нишу торговли и сферу услуг³⁹ (см. также раздел 10).

9.9. Позиция стран происхождения

Политика «открытых дверей» получила поддержку со стороны и мигрантов, и правительств стран происхождения. Более широкие возможности работы в России означают для них получение больших заработков и денежных переводов (табл. 8). Официальные каналы денежных переводов в России получили существенное развитие после 2005 г., когда были озвучены оценки масштабов денежных переводов из России, и эта сфера деятельности привлекла внимание российского бизнеса. В результате был создан целый ряд банковских и небанковских учреждений, специализирующихся на переводах частных лиц и предоставлении дру-

³⁸ <http://www.oprf.ru/structure/comissions2008/108/news/3052>.

³⁹ Интервью В. Мукомеля, заведующего сектором изучения ксенофобии Института социологии РАН: <http://www.echo.msk.ru/programs/poehali/557038-echo/>.

гих финансовых услуг для мигрантов. Легальные и нелегальные мигранты имеют одинаковый доступ к этим услугам, однако, как показывает опыт других стран, находясь в легальном статусе, мигранты с большей готовностью пользуются официальными каналами денежных переводов (Ratha 2003).

Таблица 8

Динамика притока и оттока денежных переводов мигрантов по странам СНГ, 2000–2007 гг., млн. долл США

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Приток в:								
Азербайджан	57	104	181	171	227	693	812	1287
Армению	87	94	131	686	813	940	1175	1273
Беларусь	139	149	141	222	256	370	334	363
Грузию	274	181	231	235	303	346	485	705
Казахстан	122	171	205	147	165	178	188	223
Кыргызстан	9	11	37	78	189	322	739	715
Молдову	179	243	324	487	705	920	1182	1498
Россию	1275	1403	1359	1453	2495	2918	3091	4100
Таджикистан	...	...	79	146	252	466	1019	1250
Туркменистан	...	...	...	...	...	...	...	...
Узбекистан	...	...	...	...	...	...	...	1400*
Украина	33	141	209	330	411	595	829	1170
Отток из:								
России	1409	1101	1823	2226	3233	5188	6989	11438
Казахстана	356	440	487	594	802	1354	2000	3037

* Оценка экспертов ЕврАзЭС (Экономическое обозрение ЕврАзЭС, № 3, 2007, с. 50)

Источники: IMF Balance of Payments Statistics, August 2007; World Bank, World Development Indicators Database, October 2008.

Роль денежных переводов мигрантов для стран происхождения в регионе СНГ на макроуровне отражена в табл. 9. В большинстве случаев объем поступающих денежных переводов значительно, подчас многократно, превышает масштаб прямых иностранных инвестиций (FDI) и официальной помощи развитию (ODA) и составляет существенную часть платежного баланса.

Таблица 9

Роль денежных переводов в некоторых странах СНГ, 2006 г.

Страна	Переводы по данным платежного баланса*	Прямые иностранные инвестиции** (FDI)	Официальная иностранная помощь** (ODA)	Экспорт товаров и услуг
в млн. долл. США				
Азербайджан	812	– 584	206	13.862
Армения	1.175	543	213	1.408
Грузия	485	1.060	361	2.554
Кыргызстан	739	182	311	1.099
Молдова	1.182	242	228	1.546
Таджикистан	1.019	339	240	646
Узбекистан	...	164	149	6.528
в % от ВВП				
Азербайджан	6,0	–2,9	1,1	70
Армения	18,3	8,5	3,3	22
Грузия	6,4	13,8	4,7	33
Кыргызстан	27,8	6,5	11,1	39
Молдова	36,2	7,3	6,9	46
Таджикистан	36,2	12,0	8,6	23
Узбекистан	...	1,0	0,9	38

* Данные МВФ.

** Данные Всемирного банка.

Источник: IMF Balance of Payments Statistics, August 2007; World Bank, World Development Indicators Database, April 2008.

9.10. Воздействие трудовой миграции

на возможности человеческого развития мигрантов

Еще более конкретную положительную роль играют денежные переводы мигрантов на микроуровне: они способствуют сокращению бедности, увеличивают доходы домохозяйств, улучшают структуру их потребления и обеспечивают альтернативный источник социальной защиты в условиях, когда ресурсы государства для социальной поддержки населения весьма ограничены. На основании обследований мигрантов из стран СНГ, работающих в России, Е.В. Тюрюканова приходит к выводу, что «без преувеличения можно сказать, что денежные переводы мигран-

тов реально влияют на социальную структуру стран выхода, увеличивая слой среднего класса и соответственно уменьшая категории бедных и очень бедных» (Тюрюканова 2005).

Результаты опроса мигрантов показали, что большинство из них отмечают очень плохое (около 30%) или плохое (50%) материальное положение, которое было у них на родине до миграции. Анализ субъективных оценок мигрантами своего материального положения до и после миграции однозначно говорит о том, что миграция помогла большинству мигрантов поправить свои материальные дела и перебраться из группы с низшим доходом в группу с более высоким доходом. В результате количество людей с «очень плохим» и «плохим» материальным положением уменьшилось более чем вдвое, причем группа с «очень плохим» положением практически опустела, а группа мигрантов со «средним» материальным положением – значительно выросла (рис. 4).

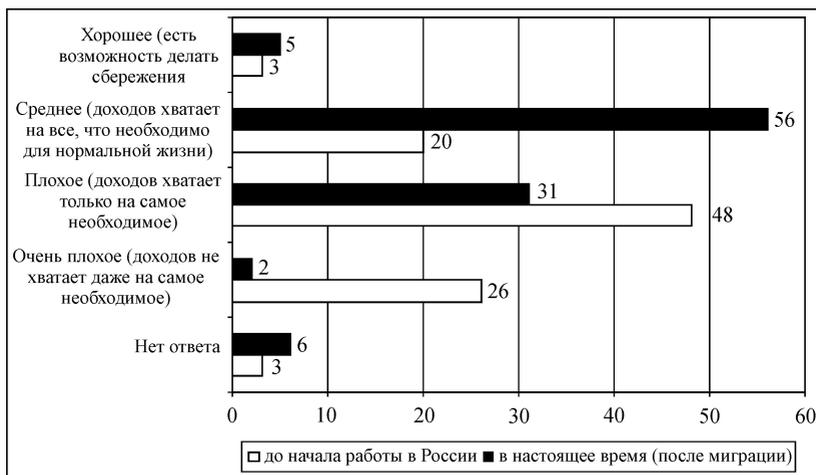


Рис. 4. Материальное положение мигрантов до и после миграции, %

Источник: Тюрюканова Е.В. (2005) Денежные переводы мигрантов: беда или благо?// http://www.polit.ru/research/2005/11/30/demoscope223_print.html.

Обследования, проведенные среди мигрантов из стран СНГ, показали, что суммы, ежегодно переводимые ими на родину, в целом соответствуют усредненным общемировым оценкам Международного валютного фонда. Например, граждане Молдовы, работающие в Москве, посылают домой в среднем 114 долл. в

месяц, т.е. 1368 долл. в год (Тюрюканова 2005). Для граждан Азербайджана соответствующие цифры составляют 107 долл. в месяц и 1284 долл. в год (там же). Мигранты из Кыргызстана, имеющие постоянную работу в России, направляют на родину в среднем 2065 долл. в год; сезонные рабочие – 1419 долл. в год. Таджикские мигранты направляют домой в среднем 1187 долл. в год, причем среди мужчин этот показатель составляет 1203 долл., а среди женщин – 950 долл. (ADB 2007, 38). Армянские семьи получают от членов семьи, работающих в России, в среднем 1890 долл. в год, от родственников, находящихся в других странах, – 2117 долл. (Roberts, Banaian 2004).

Все без исключения социологические исследования заключают, что подавляющая часть денежных средств мигрантов используется получателями в целях текущего потребления – на приобретение продуктов питания, одежды, лекарств и т.д. Даже эта роль мигрантских переводов является важной в контексте человеческого развития, поскольку увеличение количества и улучшение качества пищи, больший доступ к платным медицинским услугам и возможность дать образование детям повышают жизненные стандарты мигрантских семей. Увеличение текущего потребления стимулирует производство потребительских товаров и таким образом способствует развитию национальной экономики в странах происхождения. Кроме того, растущий объем денежных переводов постепенно создает новые возможности для их использования, включая приобретение недвижимости, вложения в человеческий капитал, создание собственного бизнеса и развитие местной инфраструктуры (Ratha 2003).

Обследование мигрантских домохозяйств в Молдове в 2006 г. показало, что в 80% домохозяйств, в которых есть, по крайней мере, один член семьи, работающий за рубежом, в результате миграции происходит улучшение материального положения, почти половина получают больший доступ к образованию и получению медицинских услуг (рис. 5).

Тем не менее то же самое обследование в Молдове показало, что, несмотря на существенное улучшение финансового положения мигрантских семей, миграция оказывается сопряжена с психологическими издержками, в частности, длительное отсутствие родителей негативно сказывается на оставшихся дома детях. В

случае отсутствия родителей ухудшаются моральное состояние детей и их успеваемость в школе, особенно если речь идет об отъезде матерей, которые обычно больше помогают детям с приготовлением уроков. Дети родителей-мигрантов, находящихся на заработках, больше подвергнуты таким рискам, как наркомания, отчисление из школы и ранний сексуальный опыт.

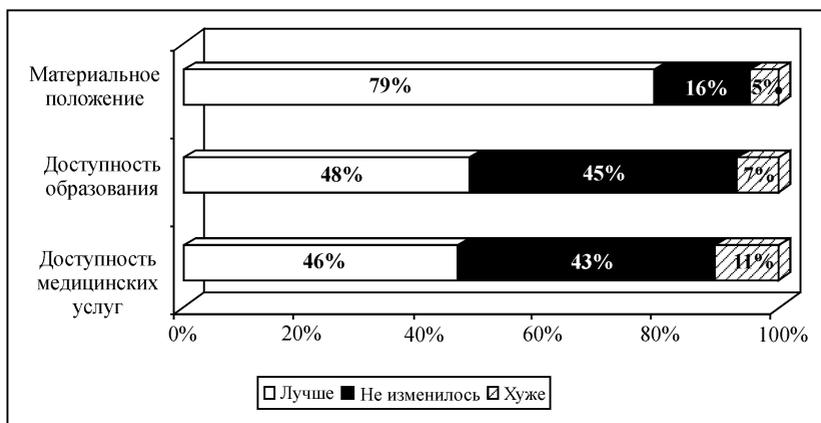


Рис. 5. Молдова: изменение характеристик человеческого развития в домохозяйствах, имеющих одного члена семьи, работающего за рубежом

Источник: Remittances and Migration in the Republic of Moldova, 2006. Working paper. UNICEF-Moldova (Информация предоставлена Л. Ботняру (L. Botnaru), UNICEF-Moldova).

Дети, которые мигрируют вместе со своими родителями, также сталкиваются с трудностями, например, в получении образования и адаптации среди сверстников. Плохое знание русского языка и различия в школьных программах в стране назначения и на родине приводят к психологическому стрессу детей. А плохая успеваемость в школе лишает их в дальнейшем возможности получения высшего образования (Тюрюканова, Леденева 2005).

Различия в социальном статусе мигрантов до и после переезда в страну назначения оказывают серьезное воздействие на дальнейшие перспективы и самих мигрантов, и особенно их детей. Обследование иммигрантов в России в 2004 г. показало, что у 33% респондентов социальный статус не изменился в результате миграции; 28% заявили, что их социальный статус вырос, т.е.

территориальное передвижение одновременно обеспечило их прогрессивную социальную мобильность; 39% признали, что их социальный статус понизился в результате миграции в Россию (там же). Понижение социального статуса мигрантов непосредственно сказывается на ожиданиях их детей. В первых двух группах опрошенных соответственно 70,5 и 66,6% детей планировали получить высшее образование, в то время как в третьей группе лишь половина детей думали о получении высшего образования.

Важно, что реализация планов дать образование детям является одним из сильнейших побудительных мотивов к миграции. Среди иммигрантов в Москве 38% назвали стремление дать образование детям в качестве основной причины миграции в Россию (Тюрюканова, Леденева 2005).

9.11. Инвестиционный потенциал денежных переводов

В постсоветских государствах есть свидетельства того, что средства, заработанные мигрантами, используются ими в качестве стартового капитала для создания собственного бизнеса, а производственный и «рыночный» опыт, полученный за рубежом, повышает их предпринимательскую активность. В Украине, например, по данным социологического исследования 2002 г., 60% мигрантских домохозяйств, члены которых занимаются бизнесом на родине, использовали для открытия бизнеса деньги, заработанные в поездках за рубеж. В еще большей мере средства, заработанные за рубежом, использовались для развития уже существующего бизнеса (Пирожков и др. 2003, с. 125). Эксперты в Грузии также указывают на «тенденцию роста объема вложений денежных переводов в малый бизнес» (Тухашвили 2007, с. 124).

Немигрантские домохозяйства также – косвенным образом – получают выгоду от притока в страну денежных переводов мигрантов через мультипликационный эффект повышения доходов и дополнительные возможности занятости. Так, строительство домов мигрантскими семьями создает рабочие места для местных строителей и стимулирует спрос на продукцию местного производства, в частности строительные материалы. Отдельные данные подтверждают, что предпринимательская деятельность вернувшихся трудовых мигрантов, основанная на денежных средствах и опыте, полученных за рубежом, способствует втягиванию и немигрантского населения в более активную экономическую дея-

тельность. Исследователи по Узбекистану, например, утверждают, что каждый пятый–шестой предприниматель страны создал свой стартовый капитал в результате трудовой миграции, при этом каждый из них создает в среднем 20–30 рабочих мест для местных работников. По данным исследования, проведенного в Узбекистане в 2001 г., в 111 фирмах, собственники которых прежде были трудовыми мигрантами и накопили первоначальный капитал на выездных заработках, было создано свыше 3,7 тыс. рабочих мест, т.е. в среднем по 33 на одну фирму (Максакова 2002, с. 21).

В этих данных кроется объяснение того, почему либеральная модель управления миграцией в России была столь позитивно воспринята странами происхождения. Выстроенное в соответствии с российскими экономическими и демографическими интересами, новое российское миграционное законодательство играет одновременно важную позитивную роль для мигрантов, которые приезжают в Россию в поисках работы или на постоянное проживание.

10. Воздействие глобального экономического кризиса на дискуссию о миграционной политике

Глобальный экономический кризис, начавшийся в 2008 г., придал новое звучание дискуссии о роли и месте мигрантов в экономике и обществе во многих странах, в том числе и в России. Замедление экономического роста и падение спроса, в том числе спроса на труд, ставит вопрос о целесообразности мигрантского труда в условиях, когда зарплатные ожидания местных работников понижаются. В России трудовые мигранты стали первой мишенью популистских политиков осенью 2008 г., когда в стране стали проявляться последствия глобального кризиса и начался рост безработицы среди российских граждан. В СМИ появились алармистские статьи о возможной криминализации миллионов потерявших работу гастарбайтеров⁴⁰. Движение против нелегальной иммиграции во главе с его лидером А. Беловым активизиро-

⁴⁰ См., например, *Комсомольская правда*, 25.10.2008; *Независимая газета*, 18.10.2008.

вало свои протестные акции, спровоцировав таким образом этнические конфликты между русскими и мигрантами из Центральной Азии⁴¹.

Тем не менее статистика МВД не свидетельствует о резком росте преступности среди мигрантов. В 2008 г. менее 3% преступлений в России было совершено мигрантами из стран СНГ⁴², и рост по сравнению с 2007 г. был совсем незначительным.

В сентябре–декабре 2008 г. из России выехали порядка 1 млн. легальных и нелегальных мигрантов, однако эксперты склонны связывать это с обычными сезонными колебаниями численности иностранной рабочей силы⁴³. Однако директор ФМС К.О. Ромодановский выражает озабоченность тем, что нарастание негативного отношения российских граждан к мигрантам, провоцируемое средствами массовой информации, может вылиться в открытые столкновения и дестабилизировать ситуацию на российских улицах. Для того чтобы этого не произошло, ФМС планирует не допустить выпадения мигрантов из правового поля и не депортировать их из России, а «перенаправить миграционную волну из сокращенных мигрантов в депрессивные регионы, на новостройки»⁴⁴.

Кроме того, 8 декабря 2008 г. премьер-министр РФ В. Путин объявил, что было бы целесообразно сократить вдвое квоту на привлечение трудовых мигрантов, которая была утверждена в размере 3,9 млн. на 2009 г.⁴⁵ Отныне Министерство здравоохранения и социального развития РФ наделено полномочиями корректировать квоту на привлечение трудовых мигрантов в зависимости от изменения экономической ситуации и потребности рынка труда.

Российские ученые, занимающиеся изучением миграции, единодушны в понимании того, что сегментированный российский рынок труда будет предъявлять спрос на трудящихся-мигрантов даже в условиях растущей «внутренней» безработи-

⁴¹ <http://www.dpni.org/>.

⁴² *Коммерсант-Деньги*, 15.12.2009.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Интервью К. Ромодановского Агентству новостей ИТАР-ТАСС 13.01.2009: http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=26698.

⁴⁵ <http://www.kreml.org/news/199356734>.

цы⁴⁶. Раньше или позже, но кризис закончится, а потребность российской экономики в привлечении дополнительной рабочей силы останется вследствие объективных изменений в структуре российского населения, прежде всего старения и абсолютного сокращения населения в трудоспособном возрасте. Идея сотрудничества между Россией и странами СНГ в деле развития единой инфраструктуры трудовой миграции и организации системы предотъездной профессиональной подготовки мигрантов получает дополнительные стимулы⁴⁷. Страны происхождения готовы к развитию сотрудничества, прежде всего для того, чтобы избежать массового возвращения своих трудовых мигрантов на родину, где ситуация на рынке труда еще более напряженная. В Украине, например, парламентарии обеспокоены возможным социальным взрывом со стороны вынужденно возвращающихся трудовых мигрантов, число которых Министерство внутренних дел Украины оценивает в 3 млн., и предупреждают о возможном нарастании преступности⁴⁸. Государственный комитет Кыргызской Республики по миграции и занятости в ответ на проявления кризиса запускает программу профессионального обучения потенциальных мигрантов и тем самым выражает надежду на то, что в России сохранится потребность в квалифицированных рабочих кадрах, несмотря на экономический кризис⁴⁹.

11. Рост ксенофобии требует усиления политики интеграции и реализации программ развития толерантности

Нетерпимость по отношению к мигрантам и ксенофобия в обществе являются постоянным фоном миграционной политики в постсоветской России. Примечательно, что до распада СССР, ес-

⁴⁶ Интервью В. Мукомеля, заведующего сектором изучения ксенофобии Института социологии РАН: <http://www.echo.msk.ru/programs/poehali/557038-echo/>; Выступление Ж. Зайончковской, заведующей лабораторией миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, на заседании Общественного совета при Федеральной миграционной службе России на тему «Управление международной трудовой миграцией в условиях экономического кризиса». 28.11.2008.

⁴⁷ Интервью заместителя директора ФМС России Е.Ю. Егоровой *Российской газете* 30.10.2008.

⁴⁸ *Независимая газета*, 08.12.2008.

⁴⁹ Там же.

ли люди сталкивались с переселенцами, прибывавшими в их город, поселок, деревню, даже если переселенцы были представителями других национальностей, не связывали свое позитивное или негативное отношение к ним с их этнической принадлежностью. Согласно опросу ВЦИОМ 1990 г., большинство респондентов отвечали, что национальность переселенцев, которые приезжают в их населенный пункт, не имеет значения; 30% заявили, что они против мигрантов «любой национальности»; лишь 18% ответивших предпочли бы представителей своей национальности (цит. по: Мукомель 2005, 67–68).

В конце 1990-х гг., когда обозначился значительный по численности приток в Россию мигрантов из Центральной Азии и Закавказья, при том, что внутренняя экономическая ситуация в стране продолжала оставаться нестабильной, отношение к мигрантам приобрело четкую этническую окраску. Лозунги националистических партий и политических движений типа «Россия для русских!» были подхвачены определенной частью молодежи и пенсионеров (Леонова 2004, 86). Согласно данным Аналитического Центра изучения общественного мнения Юрия Левады, в 2004 г. 60% россиян негативно (с раздражением, неприязнью, недоверием) воспринимали мигрантов из Закавказья, Центральной Азии и Китая, в то время доля тех, кто относился к ним нейтрально («спокойно», «без особых чувств»), составляла 30%. В отношении мигрантов из Украины и Молдовы доля тех, кто испытывает позитивное и нейтральное отношение, составляла более 70%⁵⁰.

В настоящее время в высказываниях властей, политиков и журналистов подчеркиваются, главным образом, негативные стороны миграции в Россию, особо подчеркивается формирование «новых диаспор» (эта тенденция анализируется в: Дятлов 2003; Графова 2006а; Петров 2004; Мукомель 2005). Излишнее подчеркивание этнической принадлежности мигрантов выливается в результате в ксенофобию и отношение к мигрантам как чужакам. Порядка 68% российских граждан испытывают антипатию по отношению к мигрантам (Паин 2004, 233).

Антимигрантские настроения в обществе на самом деле имеют некоторые основания: среди мигрантов встречаются преступ-

⁵⁰ <http://www.levada.ru/press/2005011203.html>.

ники, распространители наркотиков и социально опасные лица. Ряд миграционных сообществ имеют строго закрытый характер: они следуют своим культурным нормам и ценностям, которые отличаются от местных традиций. Самоизоляция мигрантов от окружающего общества часто является ответом на проявления враждебности со стороны самого общества (Дробижева 2003, 76). Однако в глубине негативного отношения к приезжим кроются прежде всего экономические страхи. 35% российских граждан, опрошенных Аналитическим Центром Юрия Левады в 2005 г., на первое место поставили причину «мигранты занимают рабочие места, где могли бы работать местные жители»; 31% указали, что мигранты способствуют росту преступности; 23% указали, что мигранты не платят налоги, а деньги отправляют на родину; 22% обеспокоены, что мигранты сбивают оплату труда местного населения (цит. по: Мукомель 2005, 70–71).

Эти страхи, хоть и не подтвержденные исследованиями, создают благодатную почву для преувеличения негативных сторон иммиграции и выступают орудием политического маневрирования, которое обещает электоральный успех и прочие политические дивиденды. Кроме того, эти страхи объясняют, почему подавляющее большинство российских граждан отдадут предпочтение рестриктивной миграционной политике.

Решительный поворот российской миграционной политики в сторону позиции «открытых дверей» в 2006 г., который был обусловлен объективными экономическими, демографическими и политическими факторами, в то же время в определенной степени вступил в противоречие с доминирующим общественным мнением, которое предпочло бы ограничение иммиграционного потока. Тем не менее гражданам стран СНГ были предложены более простые процедуры регистрации (постановки на миграционный учет) и получения разрешений на работу. Как уже говорилось, решение Президента В. Путина о необходимости радикального пересмотра миграционной политики прозвучало на заседании Совета Безопасности РФ в марте 2005 г., год спустя после того как он был выбран на второй президентский срок. Только упрочив свою власть, он смог решиться на непопулярный шаг.

Название «Кондопога» стало нарицательным в сентябре 2006 г., когда жестокая пьяная драка между русскими и приезжими с

Кавказа привела к массовым беспорядкам и вынудила местные власти прибегнуть к помощи ОМОНа для того, чтобы избежать массовых погромов,⁵¹ поскольку этот случай обнажил серьезную напряженность на этнической почве, существующую в российском обществе. Местный инцидент в крошечном городке Кондопога, недалеко от Петрозаводска, привел к серьезному межнациональному конфликту, в который оказались вовлеченными и экстремистские организации. Мэр Петрозаводска В. Масляков предупредил, что «некоторые пытаются представить Петрозаводск как картину всей России в целом»⁵². Как показало это происшествие, власти недооценили реальные и потенциальные сложности, которые представляет собой осуществление полноценной миграционной политики в современной России. В действительности даже не количество жертв, которые повлек за собой инцидент, но сам факт моментально вспыхнувшего и распространившегося массового конфликта, в сочетании с вовлечением в него экстремистских организаций, является серьезным поводом для опасения для других российских городов, испытывающих сходные межэтнические трения, но имеющих гораздо большее население (Herd and Sargsyan, 2007).

Пожалуй, именно с этого момента усилия правительства, нацеленные на предотвращение ксенофобии и экстремизма и воспитание толерантности по отношению к мигрантам, приобрели четко очерченные формы. Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе», которая осуществляется с 2001 г.⁵³, ныне детализирована в региональных программах воспитания толерантности, принятых во всех субъектах РФ.⁵⁴ Особое внимание борьбе с ксенофобией уделяется в Москве, где концентрация мигрантов наиболее высока. На воспитание толерантности направлена Программа Правительства Москвы «Столица многонациональной России» на 2008–2010 гг.⁵⁵ Реализация

⁵¹ *РИА Новости*, 3 сентября 2006 г.: <http://www.rian.ru/incidents/crime/20060903/53447134.html>.

⁵² *Фонтанка.ру*, 6 сентября 2006 г.: <http://www.fontanka.ru/2006/09/06/173951/>.

⁵³ <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/41432>.

⁵⁴ См., например.: http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/c_foreign/toler.

⁵⁵ Утверждена Постановлением Правительства Москвы № 1050 от 4 декабря 2007 г.: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_132540.html.

региональных программ происходит на основе сотрудничества с неправительственными организациями и диаспорами. Важным элементом программ толерантности является их внедрение в учебные программы средних школ и учреждений профессионального обучения. «Уроком толерантности» начался учебный год 1 сентября 2008 г. в начальных и средних классах всех российских школ. В целом программы воспитания толерантности направлены на все общество и являются фактически частью политики интеграции мигрантов, которая была традиционно недооцениваемым элементом российской миграционной политики.

12. Заключительные замечания

Существует принципиальная разница в оценке эффективности миграционной политики в России и других странах СНГ, с одной стороны, и в так называемых «старых демократиях», с другой. В наследство от советского и досоветского периода эти страны получили доминирующую «идеологию» сильного государства, которое способно с помощью административных мер, механизмов и инструментов рационально управлять любыми процессами – экономическими, демографическими, социальными, политическими. Соответственно, любая политика выстраивается исключительно в интересах усиления государства. Миграционная политика не является исключением, тем более что миграционные процессы сопряжены с негативными аспектами, которые могут представлять собой угрозу государству. Эта логика применялась при советском режиме, когда государство манипулировало территориальными перемещениями людей исключительно в своих интересах. Она доминирует и в постсоветской России, особенно в период правления Президента В. Путина, когда особое внимание уделялось усилению «вертикали власти». В сфере внутренней миграции эффективная миграционная политика призвана развернуть миграционные потоки и обеспечить рост числа жителей в теряющих население районах Дальнего Востока и Севера, а также обеспечить повышение территориальной мобильности населения, что принципиально важно для функционирования рыночной экономики. В сфере международной миграции эффективная миграционная политика призвана противостоять нелегальной иммиграции, обеспечить страну притоком «необходимых» ей иммигран-

тов и легально работающих трудовых мигрантов нужных профессий и квалификаций. Однако эта идеальная модель едва ли реализуема на практике.

В демократических обществах эффективность миграционной политики, в частности ее социальное измерение, оценивается по совсем другим критериям. Важнейшей частью иммиграционной политики является политика интеграции мигрантов, детально проработанная и осуществляемая на различных уровнях управления. Принцип селективности, призванный обеспечить потребности рынка труда и работодателей, в то же время дает гарантии мигранту, что уж если он выбран, он будет обеспечен всесторонней социальной защитой и соответствующим отношением. «Эффективная миграционная политика», в конечном счете, обеспечивает комфортность жизни и возрастающие возможности для человеческого развития как мигрантов, так и местных жителей. Эта модель также выглядит несколько идеалистической, но если оценивать ее в контексте воздействия на человеческое развитие, то только такая миграционная политика может обеспечить сочетание гуманизма и уважения прав человека.

Формирование миграционной политики является предметом политической и, в более широком плане, общественной дискуссии. Эта дискуссия должна основываться на знании предмета обсуждения, его положительных и отрицательных сторон, его истории, настоящего состояния и перспектив развития. В этом плане российское общество и российские политики существенно отличаются от, скажем, общества и политиков в США – стране, которая создана иммиграцией и где ее социальные, экономические, культурные и политические аспекты изучаются самым подробным образом. Недостаточное знание о явлении миграции в России, доминирование эмоционального алармистского подхода и принятие решений в миграционной сфере на основе сложившихся стереотипов – все это делает российскую миграционную политику вялой, реактивной и противоречивой. Тот факт, что в России не проработана миграционная стратегия и отсутствуют четко очерченные цели миграционной политики, может быть объяснен отсутствием общей долгосрочной стратегии развития страны, которая была бы детализирована в экономической стратегии, демографической стратегии, социальной стратегии и т.д. На самом деле существующие меры, направленные на повышение рождаемо-

сти и содействие переселению соотечественников в качестве стратегии преодоления демографического кризиса, едва ли можно воспринимать всерьез.

Особенностью российского политического процесса является тот факт, что в сложившейся политической структуре нет политических партий и движений, которые отражали бы интересы определенных групп населения. Партия «Единая Россия», будучи наиболее многочисленной и влиятельной российской политической партией, позиционирует себя как «общенациональная партия», представляющая одновременно интересы чиновничества, крупного и среднего бизнеса, силовых структур, профсоюзов и даже НПО. Малый бизнес еще только развивается и слабо организован. Институты гражданского общества не развиты. В этих условиях межпартийный диалог, который мог бы защитить миграционную политику от популистских политических заявлений и содействовать разработке такой модели миграционной политики, которая была бы поддержана всеми сторонами, просто невозможен.

С начала 2000-х гг. миграционная политика в России формировалась в соответствии с позицией «жесткой вертикали», выстроенной Президентом В. Путиным. Его собственное понимание, что хорошо и что плохо для России в области миграции, вылилось в неоднократные пересмотры миграционного законодательства. Одним из первых указов новый Президент РФ Д. Медведев зафиксировал сложившуюся практику: МВД России и подведомственная ему ФМС России отнесены к службам, «руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации»⁵⁶.

Недостаточная координация действий министерств, участвующих в управлении миграционными процессами, приводит к отсутствию системности миграционной политики и ее нетранспарентности. Миграционную политику, являющуюся прерогативой Президента, «штормит» от президентских инициатив: Президент, обозначивший курс на ужесточение миграционной политики в самом начале 2000-х гг. в соответствии с приоритетностью соображений национальной безопасности, в 2005 г. инициировал ее

⁵⁶ Структура федеральных органов исполнительной власти, утверждена Указом Президента РФ № 724 от 12.05.2008.

разворот на 180 градусов, что при недостаточной информационной и разъяснительной поддержке привело к трудностям в ее реализации. Последовавшие за радикальной миграционной реформой шаги (запрет на работу иностранных граждан в ряде секторов торговли и двукратное сокращение квот на привлечение иностранной рабочей силы в 2008 г. по сравнению с 2007 г.) носили откровенно популистский характер. Отсутствие четкой долгосрочной миграционной стратегии привело к тому, что необоснованное сокращение квот вновь привело к расширению в 2008 г. практик нелегального найма иностранных работников среди российских работодателей.

Недавний поворот в сторону политики «открытых дверей», несомненно, имеет позитивные последствия для мигрантов и их семей. Расширение возможностей легализовать свой статус обеспечивает больший доступ к системе социальной и юридической защиты. Программа содействия переселению соотечественников предлагает материальную и психологическую поддержку на государственном уровне тем, кто хочет переехать в Россию. Важно, что принцип свободы передвижения не был подвергнут сомнению, несмотря на острые дискуссии о том, какие вызовы для национальной безопасности несут в себе неконтролируемый приток и отток населения. Однако реализация прав и свобод бывших советских граждан, обретенных ими после разрушения тоталитарного режима, оказывается часто затрудненной из-за непоследовательности миграционной политики, неопределенности приоритетов социального развития и бедности значительной части населения. Кроме того, предпочтение, отдаваемое административным механизмам, в ущерб экономическим стимулам, унаследованное от советской эпохи, непрозрачность политики и абсолютное доминирование государственных интересов являются проявлением эффекта «исторической колеи», или «зависимости от прошлого опыта» – то, что описано П. Пьерсоном как *path dependence* – вопреки всем радикальным изменениям российской политической жизни (Pierson 2000).

Список литературы

- Алешковский И.А.* (2006) Внутренняя миграция в современной России. М.: ТЕИС.
- Арутюнян Л.А.* (1999) Новые тенденции миграции в Армении // Миграционная ситуация в странах СНГ. Под ред. Зайончковской Ж.А. М.: Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ.
- Брокгауз Ф.А. и Эфрон И.А.* (1890–1907) Энциклопедический словарь т. XXIV.
- Брук А.С., Кабузан В.М.* (1991) Миграционные процессы в России и СССР. М.
- Виноградов И.* (2001) Парадокс Михаила Горбачева // *Континент*, № 107 <http://magazines.russ.ru/continent/2001/107/vin.html>.
- Витковская Г.С.* (2002) Незаконная миграция в России: Ситуация и политика противодействия // *Нелегальная иммиграция. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир»*. Гл. ред. Ионцев В.А. Выпуск 9. М.: МАКС Пресс, с. 11–34.
- Витковская Г.С., Платонова А.* (ред.) (2008) Новое миграционное законодательство в России: правоприменительная практика (по результатам проекта МОМ/ОБСЕ/ФМС РФ «Мониторинг практики реализации нового миграционного законодательства России в субъектах РФ»). М.: Бюро МОМ в России.
- Вишневский А.Г.* (ред.) (2006) *Население России 2003–2004*. Одиннадцатый и двенадцатый ежегодный демографический отчет. М.: Наука.
- Вишневский А.Г.* (2007) Вспоминая 1937... <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0313/tema07.php>
- Вишневский А.Г.* (ред.) (2008) *Население России 2006*. Четырнадцатый ежегодный демографический отчет. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ.
- Волкогонов Д.А.* (1990) Триумф и трагедия. Политический портрет И.В. Сталина. (Барнаул: Алтайское книжное издательство) т 2.
- Воробьева О.Д.* (ред.) (2001а) Трудовая миграция в России. Выпуск 2 научной серии «Миграция населения». Приложение к изданию «Миграция в России». М.
- Воробьева О.Д.* (2001б) Миграционная политика. Выпуск 6 научной серии «Миграция населения». Приложение к изданию «Миграция в России». М.
- Гайдар Е.Т.* (2005) Долгое время. Россия в мире: очерки экономической теории. М.: Дело.
- Глезер О. и Полян П.* (ред.) (2005) Россия и ее регионы в XX веке: территория-расселение-миграции. М.: ОГИ.
- Госкомстат (1999) Численность и миграция населения в Российской Федерации. М.: Государственный комитет по статистике.

Графова Л.И. (2006а) Кому выгодна война с миграцией? М.: Информационное Агентство «Миграция».

Графова Л.И. (2006б) Ловушки миграционной политики. От каких мигрантов спасти Россию? // Нелегальная миграция в современной России. Под ред. Латова Ю. и Выхованец О. Экономика преступлений и наказаний. Научный журнал. Выпуск 8. М.: РГГУ.

Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. (1989) Миграциология. М.: Издательский дом МГУ.

Дробизжева Л.М. (2003) Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М.: Институт социологии РАН.

Дятлов Б.И. (2003) Трудовые миграции и процесс формирования диаспор в современной России // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты. Под ред. Зайончковской Ж.А. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, с. 227–232.

Зайончковская Ж.А. (2002) 10 лет СНГ – десять лет миграции между странами-участниками // Население и общество, № 62, Май.

Зайончковская Ж.А. (ред.) (2003) Трудовая миграция в СНГ: состояние и экономические эффекты. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН.

Зайончковская Ж.А. (2007а) Почему России необходима иммиграционная политика? // Методология и методы изучения миграционных процессов. Под ред. Зайончковской Ж.А., Молодиковой И.Н., Мукомеля В.И. М.: Центр миграционных исследований, с. 114–141.

Зайончковская Ж.А. (2007б) Новая миграционная политика России: впечатляющие результаты и новые проблемы. <http://migrocenter.ru/science/science027.php>.

Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. (1978) Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // *СОЦИУС*, № 1.

Зотова Н. (2006) Трудовая миграция из Таджикистана. По материалам полевого исследования в Москве и Самаре. <http://www.analitika.org/article.php?story=2060604010051272>.

Ивахнюк И.В. (2005) Международная трудовая миграция. М.: МГУ-ТЕИС.

Ивахнюк И.В. (2008а) Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС Пресс.

Ивахнюк И.В. (2008б) Миграционная политика России: поиск ориентиров // Демографические перспективы России. Под ред. Осипова Г.В. и Рязанцева С.В. М.: Экон-информ.

Ивахнюк И.В. (2008в) Новая модель государственного управления международной трудовой миграцией в России: критический анализ // Народонаселение № 3.

Ионцев В.А., Лебедева Н.М., Назаров М.В., Огороков А.В. (2001) Эмиграция и репатриация в России. М.: Попечительство о нуждах российских репатриантов.

Ионцев В.А. (1999) Международная миграция населения: теория и история изучения. Серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Выпуск 3. М.: Диалог МГУ.

Каменский А.Н. (2002) Современное участие России в международной трудовой миграции // Мир в зеркале международной миграции. Серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Гл. ред. Ионцев В.А. Выпуск 10. М.: МАКС Пресс, с. 85–98: <http://www.demostudy.ru/menu.htm>.

Кауфман А.А. (1905) Переселение и колонизация. Санкт-Петербург.

Колесов В. (ред.) (2008) Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. М.: Права человека.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации (проект) (1999) // Миграция в России, октябрь–ноябрь, с. 10–20.

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (2002).

Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. (2000) Нелегальная миграция в Россию. М.: Academia.

Леонова А. (2004) Настроения ксенофобии и электоральные предпочтения в России в 1994–2003 гг. // Вестник общественного мнения. Июль/август, № 4(72).

Максакова Л.П. (ред.) (2002) Миграция и рынок труда в странах Средней Азии Материалы регионального семинара, 11–12 октября 2001, Ташкент.

Моисеенко В.М. (2004) Внутренняя миграция населения. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС.

МОМ (2001) Незаконная миграция в России: открытие дискуссии. Открытый форум МОМ. Московская исследовательская программа по миграции. Июль–август 2001.

МОМ (2002) Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Обзор за 2001–2002 годы. Женева.

МОМ (2004) Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф. Бюро МОМ в Москве.

МОТ (2004) Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. М.: Права человека.

Мозги утекающие (1998). Интервью Сергея Егерёва Наталье Давыдовой. Московские Новости, № 46.

Мошняга В.Г. (2007) Регулирование трудовой миграции в Республике Молдова: основные этапы и специфика // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiza politica) №: 1 (XXXVI). Chisinau, USM.

Мукомель В.И. (1991) Депортированные народы в Средней Азии: проблемы и перспективы социально-демографического развития. М.

Мукомель В.И. (1999) Демографические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ // Социологические исследования, № 6, с. 66–71.

Мукомель В.И. (2005) Миграционная политика в России: постсоветские контексты. М.: Институт социологии РАН, Диполь.

Народонаселение (1994) Энциклопедия, М.: БСЭ.

Нелегальная транзитная миграция в России (2002). М.: Центр политической информации.

Оболонский А. (2002) Бюрократия для XXI века. М.: Дело.

Паин Е. (2004) Между империей и нацией. М.: Фонд «Либеральная Миссия».

Перепелкин Л., Стельмах В. (2005) Нелегитимная иммиграция и неофициальная занятость в Российской Федерации: зло, благо или неизбежность // Общество и экономика, № 4, с. 49–62.

Петров В.Н. (2004) Миграция населения и этнические мигранты в современной России. Краснодар: Кубанский Государственный Университет.

Пирожков С.И., Малиновская Е.А., Хомра А.У. (2003) Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект Киев: НИПМБ.

Попов В. (1996) Паспортная система советского крепостничества. Новый Мир, № 6.

Путин В.В. (2005) Выступление на заседании Совета безопасности Российской Федерации 17 марта 2005 года:

<http://www.kremlin.ru/text/appears/2005/03/85300/shtml>.

Радаев В.В. (1999) Теневая экономика в России: изменение контуров // Pro et Contra т. 4, № 1, М.

Регент Т.М. (1999) Миграция в России: проблемы государственного управления. М.: ИСПЭН.

Росстат (2007а) Труд и занятость в России. Статистический бюллетень. М.: Статистический комитет Российской Федерации.

Росстат (2007б) Численность и миграция населения в Российской Федерации. Статистический бюллетень. М.: Статистический комитет Российской Федерации.

Росстат (2008а) Россия в цифрах Статистический бюллетень М.: Статистический комитет Российской Федерации.

Росстат (2008б) Численность и миграция населения в Российской Федерации. Статистический бюллетень. М.: Статистический комитет Российской Федерации.

Росстат (2008в) Демографический ежегодник России. Статистический Бюллетень. М.: Статистический комитет Российской Федерации. http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_16/Main.htm.

Рошин Ю.В. (2008) Миграция населения в судьбе России. М.: Издательский дом Авангард.

Рязанцев С.В. (2007) Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М.: Формула права.

Соболева С.В., Чудаева О.В. (2007) Человеческий капитал трудовой миграции // Материалы Международной конференции «Миграция и разви-

тие» (Пятые Валентеевские чтения) 13–15 сентября 2007, Москва, Россия. Том 2. с. 103–118.

Всесоюзная перепись населения 1989 года: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php.

Всероссийская перепись населения 2002 года: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=87>.

Тишков В., Зайончковская Ж.А. и Витковская Г.С. (2005) Миграция в странах бывшего Советского Союза. Доклад, подготовленный для доклада Глобальной комиссии по международной миграции «Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления действий».

Тухашвили М.В. (2007) Изменения в трудовой эмиграции населения Грузии // Материалы международной конференции «Миграция и развитие» (Пятые Валентеевские чтения) 13–15 сентября 2007 г. Под ред. Ионцева В.А. Том 2. М.: Издательский дом МГУ, СП Мысль, с. 123–135.

Тюркин М.Л. (2005) Миграционная система России. М.: Издательский дом Стратегия.

Тюрюканова Е.В. (2004а) Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф. Бюро МОМ в Москве. С. 161–195.

Тюрюканова Е.В. (2004б) Трудовая миграция из стран СНГ и новые практики эксплуатации труда // Международная миграция: Каир + 10. Сборник статей. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Гл. ред. Ионцев В.А. Выпуск 12. М.: МАКС Пресс, с. 85–104.

Тюрюканова Е.В. (2005) Денежные переводы мигрантов: беда или благо? http://www.polit.ru/research/2005/11/30/demoscope223_print.html.

Тюрюканова Е.В., Леденева Л.И. (2005) Ориентации детей мигрантов на получение высшего образования // Социологические исследования № 4, с. 94–100. <http://demoscope.ru/weekly/2006/0251/analit08.php>.

Ушклов И.Г. (1998) Интеллектуальная эмиграция из России: факторы, масштабы, последствия, возможности регулирования // Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Гл. ред. Ионцев В.А. Выпуск 1. М.: Диалог МГУ, с. 31–42.

Филитова О. (2007) Невеликое переселение. Миграция, № 4, Декабрь.

ФМС (2006) Государственная Программа содействия добровольному переселению соотечественников в Россию на 2006–2012 годы. <http://www.fms.gov.ru/programs/list.php>.

ФМС (2007) Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за 2005–2006 годы. М.: Федеральная миграционная служба РФ.

ФМС (2008) Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за 2006–2007 годы. М.: Федеральная миграционная служба РФ.

Хорев Б.С. (1974) Актуальные проблемы миграционной политики. Киев.

Черковец В. (1971) Два подразделения общественного производства. М.: Наука.

Чубайс А.Б. Миссия России в XXI веке. Независимая газета, 10.01.2003.

Эдиев Д.М. (2003) Демографические потери депортированных народов СССР. Ставрополь: АРГУС.

Яценко Е.Б., Козиевская Е.В., Гаврилова К.А. (ред.) (2008) Русский язык в новых независимых государствах: результаты комплексного исследования. М.: Фонд «Наследие Евразии» <http://www.fundeh.org/issues/books/2/>.

ADB (2007) A Study of International Migrants' Remittances in Central Asia and South Caucasus/ Country Report on Remittances of International Migrants and Poverty in Tajikistan. Asian Development Bank.

Eckstein Z., Weiss Y. (1997) The Absorption of Highly Skilled Immigrants: Israel 1990–1995. In: *European Migration: What do We Know?* Proceedings of the International Conference, Munich, 14–15 November 1997.

Herd G., Sargsyan G. (2007) Debating Russian Demographic Security. Current Trends and Future Trajectories // In: *Security Index*, Vol. 13, N: 3(83) p. 81–99.

ICMPD (2006) Overview of the CIS Migration Systems, International Centre for Migration Policy Development, Vienna.

ILO (2003) Forced Labour Outcomes of Human Trafficking and Irregular Migration in Russia. The ILO Exploratory Study.

IOM (1995) Transit Migration in the Russian Federation. Budapest.

Iontsev V.A. and Ivakhnyuk I.V. (2002) Russia in the World Migration Flows: Trends of the Last Decade (1992–2001) // In: *World in the Mirror of International Migration. Scientific series «International Migration of Population: Russia and the Contemporary World»*. Volume 10. (Moscow: MAX Press). Pp. 34–78: <http://www.demostudy.ru/menu.htm>.

Ivakhnyuk I. (2004) Illegal migration: Russia. In: *European Security*. No: 13(4), p. 35–54.

Ivakhnyuk I. (2006) Brain drain from Russia: in search for a solution // *Brain Drain or Brain Gain – A Global Dilemma. (The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project)* Edited by K. Gmaj and K. Iglicka. (Warsaw: Center for International Relations).

Kireyev A. (2006) The Macroeconomics of Remittances: the Case of Tajikistan. International Monetary Fund Working Paper 06/02. Washington, D.C.

Marx K. (1885) *Das Kapital*. Volume 2.

Pierson P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, June.

Ratha D. (2003) Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance // In: *Global Development Finance 2003*. Washington D.C.: World Bank, c. 157–175.

Roberts B., Banaian K. (2004) Remittances in Armenia: Size, Impacts and Measures to Enhance their Contribution to Development. USAID, Yerevan, Armenia. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADB948.pdf.

Sadovskaya E. (2007) International Labour Migration, Remittances and Development in Central Asia: Towards Regionalization or Globalization? // In: Migration and Development. Scientific Series International Migration of Population: Russia and Contemporary World. Edited by V. Iontsev. Volume 20. Moscow, p. 163–184.

United Nations (2006) International Migration 2005. (New York).

World Bank (2007) From Red to Gray. The «Third Transition» of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union. (Washington D.C.).

ИНФОРМАЦИЯ О СЕРИИ

Научная серия «**Международная миграция населения: Россия и современный мир**» была основана в 1998 г. на кафедре народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Идея создания серии была связана с резко возросшим масштабом и значением международной миграции в современной России, активизацией теоретических и прикладных исследований российских демографов и экономистов в этой области, в то время как в стране не существовало ни одного научного периодического издания по международной миграции.

Главный редактор серии – В.А. Ионцев, профессор, доктор экономических наук, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ. Ответственный секретарь – заместитель заведующего кафедрой народонаселения, доцент, доктор экономических наук И.В. Ивахнюк.

Выпуски серии выходят два раза в год; они представляют собой как сборники статей, так и индивидуальные монографии. Фактически на страницах серии происходит активный обмен мнениями российских и зарубежных ученых по различным теоретическим и прикладным аспектам участия России в международной миграции населения, его причин и последствий.

Первый выпуск (1998 г.) был составлен преимущественно на основе докладов, представленных российскими учеными на Генеральной Конференции IUSSP в Пекине, Китай, в октябре 1997 г. (Подробная информация о Конференции представлена в данном выпуске.) Это статья *В.А. Ионцева и А.Н. Каменского – Россия и международная миграция населения*, раскрывающая проблемы, связанные с участием России в мировых миграционных процессах на новом этапе своего развития. Статья *А. Островского – Миграция рабочей силы из Китая на российский Дальний Восток: возможности иммиграции сегодня и в будущем* – касается превращения трудовой миграции в постоянную иммиграцию в конкретном российском регионе.

Другие статьи первого выпуска посвящены исключительно актуальному для России аспекту международной миграции – «утечке умов»: *И.Г. Ушкалов – Интеллектуальная эмиграция из России: факторы, масштабы, последствия, возможности регу-*

лирования; И.А. Малаха – «Утечка умов» в странах Центральной и Восточной Европы: состояние, политика регулирования. Кроме того, первый выпуск серии включает рецензию на знаменитую книгу Джулиана Саймона «Экономические последствия иммиграции». Рецензии на заметные публикации российских и иностранных специалистов по международной миграции являются обязательным разделом каждого из выпусков серии.

Второй выпуск (1999 г.) представлен широким диапазоном тем, связанных с международной миграцией населения в России и в мире: В.А. Ионцев, А.Г. Магомедова – «Внешняя» миграция между Россией и странами ближнего зарубежья (Исторический обзор); И.В. Ивахнюк – Опыт государственного регулирования международной трудовой миграции (на примере Турции); А.Н. Каменский – Экспорт рабочей силы и влияние переводов трудящихся мигрантов на платежные балансы стран выезда; И.Г. Ушкалов – Эмиграция и иммиграция: российский феномен. Помимо статей российских ученых, в сборник включена работа профессора Янеша Малачича (Университет Любляны, Словения) – Ситуация на рынке труда и в сфере международной миграции в центрально-европейских странах с переходной экономикой. Начиная с этого выпуска, приглашение зарубежных коллег, работы которых нечасто можно прочесть на русском языке, стало традицией серии: каждый выпуск серии включает, по крайней мере, одну статью иностранного ученого, специализирующегося по проблемам международной миграции.

Третий выпуск (1999 г.) представлен монографией В.А. Ионцева – Международная миграция населения: теория и история изучения. В книге рассмотрены современные теоретические направления в объяснении международной миграции населения, дана классификация основных научных подходов в ее изучении. Работа содержит подробный анализ участия России в международных миграционных потоках, начиная с XVIII века до современного этапа развития, а также прогноз развития миграционной ситуации в стране и регионе. Монография дополнена кратким терминологическим словарем по миграции. Заслуживает внимания также обширная библиография, включающая более 1200 названий работ российских и зарубежных авторов по миграционной тематике.

Четвертый выпуск (2000 г.) включает статьи российских и зарубежных ученых, отображающих как современные глобаль-

ные тенденции в международной миграции населения, так и специфику миграционных потоков в Россию и из нее. Статья профессора *Семы Эрдер* (Университет Мармара, Турция) – *Новые тенденции международной миграции и опыт Турции представляет точку зрения автора на миграционную картину в современной Европе и меняющееся место в ней Турции. Появление нового миграционного пространства в Восточной Европе привело к появлению качественно новых миграционных потоков в регионе. Это стало объектом двух других статей выпуска: И.В. Ивахнюк – Взаимодействие России и Турции в области международной трудовой миграции; Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюканова – Миграция Россия – Италия как модель этнонейтральной экономической миграции. Этнический аспект международной миграции представлен в статье израильского демографа Марка Тольца (Иерусалимский университет) – Миграция российских евреев в 90-е гг. Среди рецензий, помещенных в четвертом выпуске, одна заслуживает особого внимания. Это последняя книга И.Г. Ушкалова и И.А. Малахи – «Утечка умов»: масштаб, причины, последствия. Это не просто хорошая книга, но последняя прижизненная публикация Игоря Георгиевича Ушкалова, безвременно ушедшего из жизни в ноябре 1999 г. Он, безусловно, был одним из лучших специалистов по международной интеллектуальной миграции.*

Пятый выпуск (2000 г.) объединен одной общей темой – влияние международной миграции населения на демографическое развитие. Ситуация в трех бывших республиках СССР – России, Украине и Армении – анализируется в статьях демографов из соответствующих стран: *В.А. Ионцев – Международная миграция населения и демографическое развитие России; А.У. Хомра – Международная миграция и демографическое развитие Украины; Р.С. Еганян – Демографические реалии и перспективы Республики Армения на пороге XXI века.* Показательно сравнение опыта этих трех стран, в которых международная миграция играет прямо противоположную роль на протяжении последнего десятилетия. Статья *М.Б. Денисенко – Замещающая миграция* представляет собой анализ Отчета по Научному проекту ООН по замещающей миграции, участником которого был автор. В статье делается попытка дать ответ на вопрос, может ли замещающая миграция решить проблему старения и сокращения населения в развитых странах. Статья профессора Лувэнского католического универси-

тета (Бельгия) Мишеля Пулэна – *Источники данных для измерения международной миграции в странах Центральной Европы* является серьезным вкладом в разработку единой методологии исследований международной миграции населения.

Шестой выпуск (2001 г.) полностью посвящен вынужденной миграции населения и приурочен к 50-летию юбилею деятельности Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и принятия Конвенции 1951 г., касающейся статуса беженцев. Региональное представительство УВКБ ООН в РФ поддержало издание этого выпуска, и обзорная информация о его деятельности в России за последние пять лет представлена на страницах книги. Естественно, все статьи шестого выпуска посвящены вынужденной миграции населения: *В.И. Мукомель – Вынужденная миграция в контексте миграционных процессов и миграционной политики стран СНГ: этапы развития; Марек Окодьски (Польша) – Миграционное давление на Европу; С.В. Рязанцев – Вынужденная миграция в Европе: современные тенденции и проблемы управления; Филипп Ваннер (Швейцария) – Ищу убежища в Швейцарии: социально-демографические характеристики; М.Н. Куница – Вынужденная миграция населения в региональном развитии: особенности и проблемы в Брянской области; С.А. Ганнушкина – Право и политика России в области миграции; Я. Нисанов – Тоталитарные традиции и свободное предпринимательство в России: коллизии права, вынуждающие мигрировать.*

Седьмой выпуск (2002 г.) несколько нарушил хронологию серии, поскольку приурочен к юбилею Центра по изучению проблем народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, в структуру которого входит кафедра народонаселения. Он представляет собой аннотированную библиографию трудов по миграции сотрудников Центра за все годы его существования и называется *Миграция населения: 35 лет исследований в Центре по изучению проблем народонаселения (1967–2002 гг.)* (Составитель – *И.В. Ивахнюк*). Библиография дает представление о масштабе и традициях миграционных исследований, создавших хорошую теоретическую основу для формирования современного подхода к изучению нынешнего, качественно нового этапа в миграционной истории России.

Восьмой выпуск (2001 г.) посвящен вопросам статистики и учета международной миграции населения, имеющих своеобразные национальные особенности и значительные разночтения, что зачастую затрудняет глубокий сравнительный анализ мировых миграционных потоков. Статья *О.С. Чудиновских – Состояние и перспективы текущего учета миграции в России* анализирует недостатки существующей в настоящее время в России системы первичной регистрации мигрантов, которые выступают препятствием для получения достоверных статистических данных по миграции и научного исследования миграционных процессов в стране. Статья *М.Б. Денисенко – Эмиграция из России по данным зарубежной статистики* представляет национальную иммиграционную статистику иностранных государств как альтернативный, более точный источник оценки эмиграционных потоков из России. Небольшая статья *Жоржа Тапиноса – Международная миграция населения как фактор экономического развития* содержит некоторые ценные методологические замечания и ориентиры, весьма актуальные для нынешней миграционной ситуации в России и других государствах бывшего СССР. Статья *А.Е. Слуки – Международная миграция населения и демографические проблемы Западной Европы* продолжает важную для нас тему – о роли международной миграции в демографическом развитии, – заявленную в третьем и пятом выпусках.

Девятый выпуск (2002 г.) также имеет единую тему, исключительно актуальную и для России, и для многих других стран мира, – нелегальная, незаконная миграция. Анализ незаконной миграции представлен в широком географическом и тематическом разрезе. В ряде статей рассмотрена ситуация с незаконной миграцией в России: *Г.С. Витковская – Незаконная миграция в России: ситуация и политика противодействия*; *Е.С. Красинец – Незаконная иммиграция и латентная занятость в приграничных территориях Российской Федерации*; *Т.И. Куценко – Нелегальная миграция и незаконная занятость иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ*. Другие статьи посвящены анализу аналогичных проблем в других странах СНГ: *Е.Ю. Садовская – Предупреждение незаконной миграции в Республике Казахстан*; *Л.П. Шахотько (Беларусь) – Нелегальная миграция: факторы роста и пути решения*. Специфика геополитического положения государств бывшего СССР и относительная «прозрачность» границ

между нами привела к формированию особого евро-азиатского миграционного пространства, используемого как транзитный коридор для переправки нелегальных мигрантов из Азии в Европу. Авторы указывают на неразрывность проблем нелегальной миграции и незаконной занятости и на значимость мер государственного контроля за незаконным использованием иностранной рабочей силы в контексте борьбы с незаконной международной миграцией.

Десятый, юбилейный выпуск (2002 г.) составлен из статей признанных специалистов в области международной миграции из разных стран мира. В них представлены как теоретические аспекты изучения миграции населения, так и анализ тенденций развития миграционной ситуации в отдельных странах и регионах. В статье *Дугласа Массея* (США) – *Синтетическая теория международной миграции* делается попытка сформулировать универсальную, обобщающую теорию миграции на основе существующих концепций. *Дирк ван де Каа* (Нидерланды) в статье *О международной миграции и концепции второго демографического перехода* убедительно доказывает важность включения миграции населения в анализ демографического развития, делая значительный теоретический шаг в понимании классической теории демографического перехода. По-разному, но одинаково интересно предлагают взглянуть на проблемы миграции высококвалифицированных кадров в современном мире *Реджинальд Эпплеард* (Австралия) – *Миграция квалифицированных кадров в глобализованном мире* и *Ирина Малаха* (Россия) – *К вопросу об «утечке умов» в России во второй половине 1990-х гг.* Новый теоретический подход к пониманию современных тенденций международных миграционных потоков предлагает *Мэри Критц* (США) в статье *Международная миграция: развитые страны как «экспортеры населения»*. Особого интереса заслуживает статья *Марека Окольского* (Польша) – *Наступающие цивилизации, уходящие цивилизации на закате XX века. Взгляд с точки зрения демографии*, где автор показывает роль демографических процессов и прежде всего миграции в смене человеческих цивилизаций, в частности, в грядущей смене европейской цивилизации (при условии сохранения современных демографических тенденций в Европе) азиатской цивилизацией, что, по существу, уже происходит в результате китайской иммиграции. Статья *Вили Гельбраса* (Рос-

сия) *Китайская миграция и китайские землячества в России* удачно развивает и конкретизирует эту тему. Изменения в миграционных тенденциях в странах восточноевропейского региона и бывшего СССР находятся в центре внимания целого ряда статей: *Янеш Малачич* (Словения) *Тенденции международной миграции в Центральной и Восточной Европе в конце 1990-х гг. и начале XXI века*; *Марк Тольц* (Израиль) – *Статистический анализ алии и эмиграции евреев из России*; *Андрей Каменский* (Россия) – *Современное участие России в международной трудовой миграции*; *Владимир Ионцев, Ирина Ивахнюк* (Россия) – *Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992–2001 гг.)*.

Одиннадцатый выпуск (2003 г.) озаглавлен «Миграция и национальная безопасность», что отражает активизировавшуюся в российском обществе, в научных и правительственных кругах, а также в средствах массовой информации полемику относительно именно тех аспектов международной миграции, которые имеют непосредственное отношение к вопросам обеспечения национальной безопасности. Статья *Л. Рыбаковского* – *Демографическая безопасность: геополитические аспекты и миграция* – оценивает роль международной миграции и целенаправленной миграционной политики в преодолении демографического кризиса в России, который сам по себе представляет угрозу национальной безопасности и суверенитету России. Этой же теме, но с точки зрения иностранных исследователей, посвящена статья *Грэма Херда и Росарио Пуглиси* (Великобритания) – *Национальная безопасность и миграционная политика времен В. Путина: взгляд извне*. Анализ роли миграции в противодействии депопуляционным тенденциям актуален как для России (статья *Д. Эдиева* – *Международная миграция как фактор преодоления депопуляции России*), так и для Украины (статья *А. Хомры* – *Миграция населения Украины в 1989–2001 гг.: вклад в изменение численности и этнической структуры населения*). Статья *И. Ивахнюк и Р. Даурова* – *Незаконная миграция и безопасность России: угрозы, вызовы, риски* – обращает внимание на «многослойность» проблемы, выделяя политический, экономический, криминальный, социальный аспекты. В контексте угроз экономической и этнокультурной безопасности написана статья *С. Соболевой и О. Чудаевой* – *Иностранные мигранты на российском рынке труда*, основанная на результатах обследования миграции в восточных регионах России.

Двенадцатый выпуск (2004 г.) посвящен 10-летию Всемирной конференции ООН по народонаселению и развитию в Каире и предварительным итогам осуществления принятой там 20-летней Программы действий в той ее части, которая касается международной миграции. Выпуск специально приурочен к Всероссийскому Национальному Форуму «Настоящее и будущее народонаселения России». Статья *Владимира. Ионцева и Андрея Каменского* (Россия) – *Международная миграция населения в России: уроки Каира* основывается не только на анализе Программы действий Каирской конференции, но и на личных впечатлениях авторов, принимавших участие в работе этой конференции. Статья *Дэвида Коулмана* (Великобритания) – *Европа на перекрестке дорог: должны ли население Европы и ее рабочая сила зависеть от новой иммиграции?* не только подвергает критике возможность достижения отдельных целей, поставленных на Каирской конференции в области миграции, но и затрагивает важную проблему долгосрочных последствий (не всегда положительных) массовой миграции в развитые страны Европы. Статья *Ирины Прибытковой* (Украина) – *Современные миграционные исследования: в поисках новых теорий и концепций* представляет собой попытку обобщить некоторые теоретические положения и методологические принципы изучения миграции, в том числе на пути междисциплинарных исследований. В статье *Сергея Рязанцева* (Россия) – *Вынужденная миграция в России: 10 лет после Каира* рассматривается наиболее актуальная для России в 1990-е гг. форма миграции. Статьи *Людмилы Пократовой* (Россия) – *Международная миграция населения на Дальнем Востоке России: трансформация потоков и основные тенденции* и *Светланы Грибовой* (Россия) – *Миграция как элемент механизма интеграции восточных регионов России с экономикой КНР* – касаются актуальных для России вопросов взаимовыгодных отношений с Китаем в области привлечения китайских мигрантов. Статья *Елены Тюрюкановой* (Россия) – *Трудовая миграция из стран СНГ и новые практики эксплуатации труда* – основанная на конкретных исследованиях, затрагивает очень болезненную тему прав трудящихся-мигрантов, которая занимает заметное положение в Программе действий Каирской конференции.

Тринадцатый выпуск (2005 г.) «Международная миграция: молодежный выпуск» полностью состоит из статей студентов,

аспирантов и молодых научных сотрудников из России и государств СНГ, специализирующихся на изучении проблем международной миграции.

В четырнадцатый выпуск (2005 г.) включены доклады, которые были представлены на двух семинарах, организованных совместно Департаментом по миграции Совета Европы и кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова: «Экономическая миграция в России – правовая защита мигрантов» (Москва, 18–19 декабря 2003 г.) и «Перспективы трудовой миграции в России и ее регионах: права мигрантов в контексте экономического и демографического развития» (Санкт-Петербург, 1–2 июля 2004 г.). В более чем 20 статьях анализируются наиболее актуальные проблемы трудовой миграции в России с позиции представителей государственных структур, занимающихся осуществлением миграционной политики, и ученых с разных точек зрения: политический, экономической, юридической, социальной, региональной, этнической. Доклады экспертов из европейских стран делятся опытом своих государств об управлении процессами международной трудовой миграции, в частности, какие преимущества несет в себе присоединение к Европейской Конвенции о правовом статусе трудовых мигрантов 1977 г.

Пятнадцатый выпуск (2005 г.) представляет собой сборник докладов, представленных на секцию по международной миграции XXV Конференции по народонаселению, организованной Международным Союзом по научному изучению народонаселения (IUSSP) 18–23 июля 2005 г. в г. Туре (Франция). В докладах отображены наиболее типичные современные закономерности международной миграции, такие как глобализация миграционных потоков, возрастающая роль международной миграции в демографическом развитии принимающих стран, качественные сдвиги в мировых миграционных потоках, растущие масштабы и значение трудовой миграции, распространение незаконных форм миграции, феминизация миграционных потоков, двойственная роль миграционной политики. Книга опубликована на английском языке и распространялась среди участников конференции.

Шестнадцатый выпуск (2006 г.) представляет собой русскоязычную версию пятнадцатого выпуска.

Семнадцатый выпуск (2006 г.) представлен монографией *Аминат Магомедовой «Экономико-демографические аспекты*

внешней миграции в России». Воздействие международной миграции на экономическое и демографическое развитие России рассматривается в книге как в историческом плане, так и с точки зрения современной теории миграции.

В восемнадцатом выпуске (2006 г.) представлены статьи российских и зарубежных исследователей, в которых исследуются теоретические и прикладные вопросы взаимосвязи между миграционными проблемами, с одной стороны, и экономическими и политическими процессами, с другой.

Деятнадцатый выпуск (2007 г.) представляет собой аннотированный библиографический указатель работ по миграции научных сотрудников и преподавателей Центра за 1967–2007 гг. Библиография дает представление о масштабе и традициях миграционных исследований, создавших основу для формирования современного подхода к изучению нынешнего, качественно нового этапа в миграционной истории России. Составитель – д.э.н. И.В. Ивахнюк.

Двадцатый выпуск (2007 г.) был приурочен к международной конференции «Миграция и развитие» (Пятые Валентеевские чтения), организованной в Москве 13–15 сентября 2007 г. Центром по изучению проблем народонаселения МГУ. Выпуск посвящен 10-летию научной серии и включил в себя доклады руководителей рабочих секций конференции и ряда авторитетных зарубежных ученых. Статья *Жана-Клода Шенэ* (Франция) – *Миграция как инструмент развития*, доказывает, что миграция затрагивает не просто те или иные стороны развития общества, но и может выступать эффективным инструментом положительного воздействия на это развитие. Эта же идея красной нитью проходит в статье *Рональда Скелдона* (Великобритания) – *Социальные и экономические аспекты миграции: дискуссии о взаимосвязи миграции и развития*. Научная дискуссия о закономерностях международной миграции находит еще более полное отражение в статье *Дугласа Массея* (США) – *На пути к всеобъемлющей модели международной миграции*, где автор продолжает обоснование своей идеи о необходимости разработки универсальной, обобщающей теории миграции. *Поль Демени* (США) в своей статье *Глобализация и международная миграция: противоречивые перспективы* приходит к парадоксальному, на первый взгляд, выводу о том, что, может быть, есть смысл отказаться от попыток

управлять миграцией, поскольку весь предыдущий опыт показывает их полную несостоятельность. Эту же внутреннюю противоречивость современной миграции читатели найдут и в статье Дэвида Коулмена (Великобритания) *Иммиграция и этнические сдвиги в странах с низкой рождаемостью – третий демографический переход в действии?*, где, по существу, речь идет о замене европейской цивилизации новой, скорее всего, азиатской цивилизацией при условии сохранения современных демографических тенденций. По мнению Дэвида Коулмена, чтобы не допустить подобного варианта развития, следует «приостановить или запретить иммиграцию». Роль миграции в современном развитии постсоветского региона рассматривается в статьях Ирины Ивахнюк (Россия) – *Евразийская миграционная система: теория и политика*, Елены Садовой (Казахстан) – *Международные трудовые миграции, денежные переводы и развитие в республиках Центральной Азии: процесс регионализации или глобализации?* и Ирины Прибытковой (Украина) *Миграция и демографическое развитие Украины*. Сборник включает также концептуальные статьи российских ученых: Леонида Рыбаковского – *Механизмы формирования миграционных потоков* и Владимира Ионцева и Ивана Алешковского – *Международная миграция, глобализация и развитие*. Другие доклады, представленные в этом выпуске, не менее интересны. Они представляют авторские концепции и взгляды на роль миграции в демографическом и экономическом развитии мира и его отдельных регионов, роль миграции в интеграционных процессах на региональном уровне, перспективы миграционной политики и т.д.

Двадцать первый выпуск (2008 г.) представлен научным отчетом по исследовательскому проекту ПРООН «*Мигранты и ВИЧ в России: проблемы и пути решения* (экспресс-анализ в области трудовой миграции и ВИЧ в Российской Федерации)», осуществленным группой исследователей кафедры народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова В.А. Ионцевым, И.В. Ивахнюк и И.А. Алешковским. По сути, это первая в России попытка исследовать взаимосвязь миграции населения с проблемами здоровья, заболеваемости и смертности, в том числе от такого массового эпидемиологического заболевания как ВИЧ/СПИД.

Более подробную информацию о научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир», о тематике планируемых выпусков, об условиях участия в выпусках серии, а также об их приобретении можно узнать по адресу:

**Москва, 119992, Ленинские горы, ГСП-2,
Экономический факультет МГУ,
3-й учебный корпус,
кафедра народонаселения, к. 464 и 466.
Тел: (495) 939 29 28. Факс: (495) 939 08 77.
E-mail: iontsev@econ.msu.ru, ivakhnyuk@econ.msu.ru.**

Учитывая, что выпуски серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» выходят небольшими тиражами и редакция не может удовлетворить спрос всех желающих в их приобретении, они размещаются на сайте кафедры народонаселения www.demostudy.ru и доступны для ознакомления.