

MERKULOV Pavel Alexandrovich, Dr.Sci. (Hist.), Associate Professor, Head of the Chair of Political Science and Public Policy, Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА) (5a, Pobedy Blv, Orel, Russia, 302028; oo@orel.ranepa.ru)

## STATE FAMILY-DEMOGRAPHIC POLICY

**Abstract.** The article proposes an analysis of features of realization of the state family and demographic policy in Western Europe. The author specifies that the main criterion of productivity of family-demographic policy are its institutional and ideological signs, which depend on historically developed national features of each country. The author emphasizes that an experience of family-demographic policy of such countries in which this policy possesses a wide institutional structure and ideological content, can be useful for modern Russia. However, according to the author, direct copying of foreign experience won't lead to essential results since specific development of each country differently causes efficiency of family-demographic policy.

**Keywords:** state family-demographic policy, demographic crisis, migratory processes, birth rate, institute of family, reproductive behavior, national security, political and administrative activity of state

---

ЖИГУЛИНА Ольга Викторовна – аспирант сектора теории политики Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (117997, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 23; zhigulinaolga@gmail.com)

## ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье предпринята попытка рассмотреть эволюцию иммиграционной политики и миграционного законодательства Российской Федерации. Проанализированы основные особенности и факторы, влияющие на формирование иммиграционной политики. Автор отмечает, что она зачастую определяется двумя противоречащими аспектами. С одной стороны, существует признанная необходимость привлекать иммигрантов из-за сокращения численности населения, особенно трудоспособного возраста. С другой стороны, в российском обществе преобладает негативное отношение к мигрантам и нежелание их принимать по социальным, национальным и культурным причинам.

**Ключевые слова:** иммиграционная политика, вынужденная миграция, трудовая миграция, незаконная миграция, демографический кризис

Первую половину 1990-х гг. можно охарактеризовать как время неопределенности. Основными факторами, повлиявшими на миграционные процессы того периода, были распад СССР, образование новых государств и государственных границ, вооруженные этнические конфликты. Миграционные процессы, ранее являвшиеся внутренними, превратились в международные. Они отличались стихийностью и преобладанием вынужденной и возвратной миграции над трудовой при невятной по отношению к ним позиции государства, на формирование которой воздействовали два основных фактора: 1) отсутствие знаний и опыта в сфере управления международной миграцией населения; 2) многочисленность притока бывших советских граждан с постсоветских территорий.

Из-за необходимости обеспечить гражданам бывшего СССР возможность самостоятельно определить новое место жительства российское руководство в спешном порядке разрабатывало миграционное законодательство и создавало институты. В 1992 г. в качестве самостоятельного ведомства была создана

Федеральная миграционная служба России, на первых порах занимавшаяся решением проблем вынужденной миграции. В том же году начал действовать закон «О гражданстве Российской Федерации», теоретически позволявший каждому гражданину бывшего СССР стать гражданином России, если он не принял гражданство другого государства<sup>1</sup>.

В 1992 г. Россия присоединилась к Конвенции о статусе беженцев и к Протоколу, касающемуся статуса беженцев, хотя и не могла в полной мере выполнять вытекающие из этих международных договоров обязательства. В 1993 г. были приняты федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». К сожалению, они не проводили правовое различие между беженцами из ближнего зарубежья (беженцами из Азербайджана, Армении, Таджикистана, которые только несколько лет назад были гражданами единой страны) и дальнего зарубежья. В 1995 г. указанные законы были пересмотрены в сторону усложнения процедуры рассмотрения ходатайств и предоставления статуса.

Со второй половины 1990-х гг. нарастающий разрыв в экономическом развитии между Россией и странами ближнего зарубежья привел к появлению нового фактора: росту потока экономических мигрантов. Их численность начала превышать численность беженцев и лиц, ищущих убежища. Постепенно иностранные работники все больше вовлекались в российский рынок труда. К концу 1990-х гг. сложилась ситуация, когда реальная численность работающих иностранцев многократно превышала число выданных разрешений на работу. Причинами этого были открытость границ с республиками бывшего СССР, безвизовый режим со странами СНГ, преобладание теневой экономики, запутанность и противоречивость миграционного законодательства и «невмешательство государства в складывающиеся масштаб и структуру миграционных потоков» [Ивахнюк 2009: 47], а результатом — рост нелегальной миграции и недокументируемой занятости иностранцев.

Параллельно с этим складывалось отрицательное отношение местного населения к мигрантам. В лице приезжих (иностранцев и переселенцев из северокавказских регионов) начинают видеть угрозу занятости, уровню заработной платы, устоявшемуся укладу жизни и безопасности в целом. Для этого были разные причины: сложные экономические условия, контртеррористическая операция в Чечне, предвзятость СМИ в освещении проблем миграции и т.д. Ксенофобия и мигрантофобия закладывают своеобразную основу солидарности российского социума. Иммиграционная проблематика становится неотъемлемой частью общественных и политических дискуссий о будущем России.

На фоне этого и в условиях набирающего темпы демографического кризиса были предприняты попытки сформулировать государственную позицию по отношению к процессам иммиграции и эмиграции. Первая концептуализация миграционной политики началась в середине 1990-х гг. с созданием межведомственной рабочей группы во главе с В.П. Ивановым, который на тот момент был заместителем руководителя Администрации Президента РФ. В первоначальных проектах концепция миграционной политики имела либеральный характер и в качестве целей предусматривала содействие устойчивому социально-экономическому развитию страны путем реализации интеллектуального и трудового потенциала мигрантов [Ивахнюк 2009: 49].

Однако после террористических атак 11 сентября 2001 г. в США иммиграция стала рассматриваться как угроза национальной безопасности. Проект концепции был пересмотрен. Принятая 1 марта 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации в числе приоритетных целей

<sup>1</sup> Закон РФ от 28.11.1991 N 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации». Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=153>

провозглашала обеспечение национальной безопасности страны посредством пресечения незаконной миграции [Миграция... 2013: 159]. Концепция пыталась согласовать объективную потребность в притоке мигрантов с ограничительной позицией государственной власти и была неспособна упорядочить запутанное и непоследовательное законодательство.

Отсутствие четкой позиции государства по вопросам миграции проявлялось и в многократных институциональных изменениях. В 2000 г. была упразднена ФМС России. Ее функции перешли Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики (Минфедерации). В октябре 2001 г. Минфедерации было упразднено. Функции миграционной политики в течение нескольких месяцев оставались без курирующего их ведомства, а в феврале 2002 г. ФМС была восстановлена, но уже в составе Министерства внутренних дел России, при том, что МВД не обладало опытом управления миграцией. Передача ФМС в ведение МВД подчеркнула ограничительный тренд в российской иммиграционной политике того времени.

В 2002 г. были приняты два федеральных закона. Новый закон «О гражданстве Российской Федерации» существенно усложнил условия получения российского гражданства. А в долго ожидавшемся законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> по соображениям национальной безопасности были выдвинуты требования, затруднявшие доступ трудовым мигрантам к российскому рынку труда. Произошло ужесточение правил учета (регистрации) мигрантов и выдачи разрешений на работу. Было введено квотирование приглашений на въезд иностранцев в Россию с целью осуществления трудовой деятельности. Разрешение на наем иностранной рабочей силы выдавалось работодателю. По словам экс-замдиректора ФМС В.А. Поставнина, процедура получения этого разрешения занимала до 8 месяцев<sup>2</sup>, поэтому многие работодатели не оформляли иностранных работников. В результате росла нелегальная занятость.

Негативные последствия ограничительной миграционной политики, не учитывающей позитивный потенциал иммиграции для решения экономических и демографических проблем, были осознаны к середине нулевых годов. 17 марта 2005 г. на заседании Совета безопасности РФ президент В.В. Путин фактически сформулировал новую стратегию действий в миграционной сфере. Он призвал «увязать миграционную политику с насущными задачами социально-экономического развития страны» и стимулировать миграционные процессы, отметил интеграционный потенциал миграции в укреплении сотрудничества между странами СНГ<sup>3</sup>. Это выступление стало знаковым и дало старт реформе в области регистрации и трудоустройства иностранцев.

Так, 15 января 2007 г. в силу вступили ФЗ № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и ФЗ № 110, внесший изменения в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Они содержали коренные изменения: разрешительная регистрация трудовых мигрантов была заменена на уведомительную, а трудовые мигранты, прибывающие из стран с безвизовым режимом въезда, смогли без участия работодателя получать разрешения на работу, самостоятельно трудоустроившись и менять место работы в пределах региона выдачи разрешения. Нововведения со-

<sup>1</sup> До принятия Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» правовой статус иностранцев в России регулировался «Правилами пребывания иностранных граждан на территории СССР» от 26.04.1981.

<sup>2</sup> Интервью замдиректора ФМС В.А. Поставнина. Доступ: <http://viperson.ru/wind.php?ID=248824&soch=1> (проверено 30.01.2016).

<sup>3</sup> Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета безопасности РФ по миграционной политике. 17 марта 2005 г. — *Президент России. Официальный сайт*. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22861> (проверено 20.12.2015).

здали существенные преимущества для трудовых мигрантов из стран СНГ и повлияли на этническую структуру иммиграционных потоков в Россию.

В том же 2007 г. произошло резкое увеличение размера квот на иностранную рабочую силу — до 6 млн чел., что давало возможность легализоваться всем желающим. За 2 года нововведений число мигрантов, легализовавших пребывание и трудовую деятельность, возросло более чем вдвое. Следование избранному тогда курсу миграционной политики могло привести к значительному сокращению теневой занятости. Однако с наступлением финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг. произошло его ужесточение: была возвращена привязка мигранта к работодателю, число трудовых квот стало сокращаться: с 4 млн в 2009 г. до 1,9 млн в 2010 г. и 1,7 млн в 2011 г. [Флоринская и др. 2015: 83-85].

С другой стороны, назрела необходимость сокращения уровня недокументированной трудовой миграции, возросшего за кризисные годы. Это обусловило создание в 2010 г. механизма патентов, упростившего легальный доступ на российский рынок труда для иностранцев, въезжающих в Россию в безвизовом порядке. Трудоустройство у юридических лиц сохранялось с получением разрешения на работу в рамках квот. Введение патентов позволило значительной доле мигрантов оформить свою трудовую деятельность. Так, с июля по декабрь 2010 г. патент купили 157 тыс. иностранцев, в 2011 г. — более 862 тыс., в 2012 г. — более 1 млн 289 тыс., в 2013 г. — 1 млн 534 тыс. чел. [Малахов и др. 2015: 29].

В ходе предвыборных кампаний 2011—2012 гг. миграционная проблематика занимала ключевое место в политической повестке дня: произошла ее политизация. Во многом на это повлияли беспорядки на Манежной площади в декабре 2010 г. Политические партии и националистические организации стали высказывать свое отношение к иммиграции в предвыборной гонке, не осталась в стороне и политическая элита. Так, В.В. Путин высказался «за ужесточение миграционной политики и поддержал идею привлечения мигрантов к уголовной ответственности за нарушение миграционного законодательства» [Миграционные проблемы... 2012: 93].

После инаугурации президент приступил к реализации предвыборных обещаний. 13 июня 2012 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. Она стала официальным признанием необходимости привлечения иностранных работников для социально-экономического и демографического развития России, а в п. 7 Концепции признается роль миграции в увеличении численности населения страны.

Концепцией предусматривается изменение миграционных процедур с целью «привлечения мигрантов на постоянное место жительства с введением системы отбора», реформирование института разрешения на временное проживание и института вида на жительство, разработка селективных подходов для стимулирования постоянной миграции и дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы. Также ставятся задачи развития образовательной миграции, содействия адаптации, интеграции и реинтеграции мигрантов в принимающий социум, совершенствования мер по противодействию незаконной миграции [Миграция в России... 2013: 10-13].

Принимаемые в последующем поправки в миграционное законодательство также во многом являлись реализацией предвыборных обещаний. Например, в 2013 г. в силу вступили правила, закрывающие трудовым мигрантам въезд в РФ не только за нарушения в миграционной сфере, но и за любые два административных нарушения, совершенные в течение 3 лет<sup>1</sup>. Данные санкции были рас-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Доступ: <http://www.rg.ru/1996/08/22/vjezd-vyezd-dok.html> (проверено 27.02.2016).

пространены и на мигрантов, прибывших в Россию еще до их введения. В 2014 г. срок временного пребывания в России иностранцев из безвизовых стран ограничили суммарно 90 сутками на протяжении периода в 180 суток. Данное правило не распространяется на тех, кто успел получить документы, разрешающие продлить пребывание в РФ<sup>1</sup>. В 2015 г. для трудящихся-мигрантов, кроме высококвалифицированных специалистов, были введены обязательные экзамены по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ.

В то же время принимаются нормы, упрощающие миграционные правила для мигрантов из стран ближнего зарубежья. Так, с января 2015 г. введена система патентов вместо системы квот для иностранных граждан из безвизовых стран<sup>2</sup>. Патент на трудовую деятельность позволяет работать как у физических, так и у юридических лиц, снижает зависимость работника от работодателя. Однако новый порядок оформления патента значительно сложнее того, который действовал с 2010 г., что снижает его ценность как альтернативы коррупционной системе квотирования.

Особенное упрощение правил пребывания и процедуры трудоустройства произошло в рамках евразийской интеграции, т.к. планируется сформировать единый рынок труда между странами ЕАЭС. Особую актуальность это приобрело после присоединения к Союзу Армении и Кыргызстана, стран – доноров рабочей силы. Трудовые мигранты могут рассчитывать на получение работы без учета ограничений по защите национального рынка труда. Они фактически приравнены к гражданам России в праве на работу, освобождены от приобретения патента на трудовую деятельность и сдачи экзаменов. Им достаточно в течение 30 дней с даты въезда заключить с работодателем трудовой или гражданско-правовой договор, длительность действия которого определяет срок временного пребывания в России. При досрочном расторжении договора они могут заключить новый без выезда за пределы России<sup>3</sup>. Либерализацию миграционной политики России по отношению к государствам ЕАЭС можно охарактеризовать как пример дифференцированного подхода в регулировании миграционных потоков.

Подводя итоги статьи, мы можем сделать вывод о том, что за рассмотренный период миграционная политика России претерпела множество изменений, поначалу не всегда последовательных и согласованных. Она прошла путь от мер по урегулированию миграционных потоков в чрезвычайных обстоятельствах после распада СССР до относительно сформулированной политики по привлечению и отбору постоянных и временных трудовых мигрантов. Иммиграционная политика находится под воздействием противоречащих друг другу факторов. В их число входят как объективные экономические факторы, такие как резкое сокращение численности населения трудоспособного возраста и необходимость урегулирования ситуации на национальном рынке труда и сокращения незаконной занятости, так и геополитические (отношения соседними государствами) и соображения внутривнутриполитической конъюнктуры.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 N 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” и статью 5 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”». Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156524/) (проверено 27.02.2016).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.11.2014 №357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ” и отдельные законодательные акты РФ». Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171225/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171225/) (проверено 23.11.2015).

<sup>3</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29.05.2014). Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_163855/) (проверено 20.11.2015).

### Список литературы

Ивахнюк И.В. 2009. *Российская миграционная политика в контексте человеческого развития: история и современность*. М.: МАКС Пресс. 116 с.

Малахов В.С., Деминцева Е.Б., Элебаева А.Б., Мусабаева А.Д. *Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции* (гл. ред. И.С. Иванов). 2015. М.: Спецкнига. 56 с.

Миграционные проблемы современных российских городов: сборник научных статей (под ред. В.П. Мохова). 2012. Пермь: Изд-во ПНИПУ. 138 с.

*Миграция в России, 2000–2012*: хрестоматия в 3 т. (под общ. ред. И.С. Иванова, отв. ред. Ж.А. Зайончковская). 2013. М.: Спецкнига. Т. 2. 688 с.

Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К. 2015. *Миграция и рынок труда*. М.: ИД «Дело» РАНХиГС. 108 с.

ZHIGULINA Olga Victorovna, postgraduate student of the Department of Political Theory, Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (23 Profsojuznaja St, Moscow, Russia, 117997; zhigulinaolga@gmail.com)

## KEY FACTORS AND PECULIARITIES OF THE RUSSIAN MIGRATION POLICY

**Abstract.** The author attempts to examine the evolution of the Russian migration policy since the collapse of the Soviet Union. Measures to cope with forced migration of the early 1990s, as well as attempts to manage legal and illegal labour migration since late 1990s until nowadays are described. The paper analyzes the main forces influencing immigration policy. The author shows that immigration policy is often determined by two contradictory factors. On the one hand, there is a recognized need to attract immigrants because of the reduction of the population, especially of working age. On the other hand, initial attitude towards migrants in Russian society is mostly negative. The author concludes that Russian migration policy has undergone many changes, not always consistent and coherent. It passed the way from measures to address migration flows in exceptional circumstances after the dissolution of the Soviet Union to the stated policy of attracting and selecting of permanent and temporary migrant workers.

**Keywords:** migration policy, forced migration, labour migration, illegal immigration, depopulation

---