

Повысились ли миграционная привлекательность России?

Анализ взаимодействия сотрудников милиции и ФМС с мигрантами после изменений миграционного законодательства в 2007 году

Б. Гладарев

Исследование, проведенное автором в 2006–2008 годах, было нацелено на изучение практик взаимодействия этнических трудовых мигрантов с отечественными силовыми структурами.¹ Этот проект по срокам совпал с серьезными изменениями в миграционной политике РФ, которые имели место в 2007 году.²

В данной статье мы опишем, как выглядит современная миграционная политика российских властей из перспективы ее объектов, то есть мигрантов. Наша цель показать, какие практики характерны для взаимодействия милицейской бюрократии с приезжающими в Россию трудовыми мигрантами из стран СНГ, прежде всего из республик Средней Азии и Кавказа. Также мы хотели бы хотя бы отчасти продемонстрировать, как изменения миграционного законодательства отразилось на микро-уровне практического взаимодействия мигрантов с сотрудниками милиции и ФМС.

Изменения миграционного законодательства в 2007 году

Политика российских властей в области миграции и занятости иностранных граждан и лиц без гражданства отличается запутанностью и

¹ Работа выполнена в рамках проекта «Милиционеры и этнические меньшинства: практики взаимодействия в Казани и Санкт-Петербурге», поддержанного фондом Дж. и К. МакАртуров (грант № 06-86959-000-GSS). Более подробно о целях, задачах и собранных эмпирических материалах проекта см. в статье Гладарев, 2009.

² Эти изменения зафиксированы в Федеральном законе № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006, а также в Федеральном законе № 110 «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»» от 18 июля 2006.

непоследовательностью.³ В 2007 году в России вступил в действие пакет законодательных инициатив, призванных, по словам В. Путина «повысить миграционную привлекательность России».⁴ Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»⁵ утверждает, что миграционный учет теперь имеет уведомительный характер. Для постановки на учет гражданам стран СНГ достаточно подать заявление, в котором должны быть указаны стандартные персональные данные: фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, пол и т. п. Раз в год иностранец обязан сообщать сведения о себе и о месте своего пребывания в органы миграционной службы. Сроки временного пребывания иностранцев составляют 180 дней вместо 90 дней по старому законодательству. С работодателей снимается обязанность оформлять в органах власти специальное разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, то есть упростилась процедура приема иностранных работников и для работодателя. Если раньше компании необходимо было самостоятельно получать разрешение на привлечение каждого отдельного работника, то теперь достаточно просто уведомить ФМС о приеме на работу иностранного гражданина. *«Старая процедура была сильно забюрократизирована, да еще и стоила денег: за каждого иностранного работника компании обязаны были платить государству госпошлину в 3 тысячи рублей, при этом ждать оформления документов приходилось по два-три месяца, — теперь этого нет» (52 года, эксперт правозащитной организации «Гражданский контроль»).*

Сотрудники ФМС полны оптимизма и говорят о скором преодолении большинства социальных и правовых проблем связанных с нелегальной миграцией. «Бумажная волокита, порожденная предыдущим законодательством, во многом провоцировала мигрантов и работодателей на нарушение миграционного закона, — отмечает начальник управления ФМС по Москве Ф. Карповец. — Теперь работа значительно упрощена, и мы считаем, что это

³ Подробнее о изгибах и противоречиях в российской миграционной политике см. в лекции С. Ганнушкиной, размещенной на портале «Полит.ру» (см.: Ганнушкина С. Хотели, как лучше... Новации в положении иностранных граждан в Российской Федерации. См.: <http://www.polit.ru/author/2007/01/23/migranty.html>), а также в работах: Белохвостова, 2007; Эксплуатация трудовых... 2009.

⁴ Вступительное слово Владимира Путина на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике. — 2006. 5 окт. См.: http://www.kremlin.ru/appears/2006/10/05/1910_type63374type63378type82634_112066.shtml.

⁵ Федеральный закон № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006.



существенно повлияет на ситуацию с нелегальной миграцией».⁶ «Новое законодательство позволило увеличить прозрачность миграционных потоков более чем в 1,5 раза. Это не мало», — сказал в ноябре 2007 года директор ФМС РФ Ромодановский. По его словам, рост числа трудовых мигрантов, которые работают в России на законных основаниях, подтверждает правильность изменений в миграционном законодательстве: «Радует, что мигранты с очевидностью проявили свое желание не прятаться в подполье. К нам едут нормальные люди, они хотят легализоваться. Законодатель не ошибся, сделав работника центральной фигурой процесса легализации»,⁷ — отметил глава ФМС. Далее мы рассмотрим, позволяют ли зафиксированные нами практики взаимодействия сотрудников ФМС с мигрантами, разделить оптимизм, проявляемый руководителями ФМС.

Получение регистрации по адресу временного проживания

Согласно измененному в 2007 году законодательству, для того чтобы легально оформить свое пребывание на территории РФ трудовому мигранту из безвизовых стран СНГ необходимо в течение трех дней получить регистрацию, фиксирующую адрес, по которому он будет проживать. Данная регистрация действительна в течение трех месяцев. Потом он должен сдать документы на разрешение на работу. И уже после его получения трудовой мигрант может оформить регистрацию на срок до одного года: *«Через год он обязан покинуть территорию РФ. Соответственно, он должен сдать свои документы в ОВИР, выехать, снова въехать и, соответственно, заново оформить разрешение на работу. По закону иностранный гражданин, который приехал с целью работать и проработал год, обязан выехать за пределы РФ» (33 года, адвокат, специализирующийся на защите прав этнических меньшинств, СПб).*

И эксперты, и трудовые мигранты говорили в интервью, что нововведения в миграционное законодательство, которые вступили в силу с января 2007 года, во многом упростили процедуру получения регистрации:

⁶ Вступили в силу изменения в российском миграционном законодательстве/ Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. — 2007. 17 янв.

⁷ Ромодановский: В России на миграционный учет встали более 6 млн мигрантов // ИА Росбалт. — 2007. 8 нояб. См. в: <http://www.rosbalt.ru/2007/11/07/428877.html>.

«Процедура формально значительно упростилась. В значительной степени уменьшился пакет необходимых документов.» (34 года, юрист, директор юридической консультации, СПб), или: «Чего сравнивать? Сейчас все, конечно, попроще стало с временной регистрацией» (54 года, этнический армянин, частный предприниматель, СПб).

Однако новые правила содержат некоторые процессуальные упущения, которые затрудняют получение временной регистрации для мигрантов. На один и тот же момент указывали как эксперты, так и сами мигранты. Приедем две цитаты из интервью. Директор одной из юридических консультаций Петербурга, отметил, что: «Сложности, которые могут возникнуть с регистрацией заключаются в том, что если буквально толковать закон, то иностранный гражданин должен зарегистрироваться в течение трех дней с момента пересечения границы. От момента пересечения границы до момента прибытия в тот субъект федерации, куда гражданин направляется, может пройти двое и более суток. Соответственно, у гражданина остается вариант: либо в последние сутки бежать на почту и как можно быстрее регистрировать себя, либо попадать под штрафные санкции, и тогда уведомительная регистрация не возможна. Нужно идти в органы ФМС и там лично сдавать документы» (34 года, юрист, СПб).

Об этой же проблеме при получении регистрации говорил в интервью узбекский гастарбайтер, работающий на стройках Петербурга: «Есть очень много пробелов, как бы, когда говорить, что в течение 3-х дней надо зарегистрироваться, но в то же время, те люди, которые здесь находились длительное время без регистрации, у них проблемы. Потому что как человек может, если он находится здесь 2–3 месяца — его уже на учет не поставят. Ему уже нужно заезжать и выезжать, а заезжать и выезжать — это извините...» (37 лет, этнический узбек, строитель). В унисон ему высказывались и другие трудовые мигранты. Например, разнорабочий из Таджикистана: «Это большая проблема, когда не можешь все документы сделать (вовремя). На регистрацию три дня только» (28 лет, СПб), или продавщица зелени, работающая на одном из рынков Петербурга: «Очень тяжело регистрацию за три дня организовать, если уже связей в России нет» (25 лет, этническая азербайджанка, СПб).

На проблему ограничения сроков регистрации тремя днями указывали в своем недавнем докладе и эксперты из *Human Rights Watch*: «Несмотря на последние изменения и упрощение процедур, определенные проблемы с постановкой на миграционный учет сохраняются» (Эксплуатация трудовых... 2009: 18). В интервью сотрудникам *Human Rights Watch* трудовые



мигранты, профильные эксперты и представители властей стран происхождения мигрантов отмечали, что зачастую трудовым мигрантам приходится прилагать значительные усилия, чтобы соблюсти требование закона о постановке на учет в течение трех рабочих дней. У многих прибывающих по безвизовому режиму нет ни заранее известного места работы, ни места жительства, и для большинства трех дней оказывается недостаточно, чтобы решить эти вопросы, если только они не приезжают по предварительной договоренности.

По мнению некоторых экспертов, принявших участие в нашем исследовании, несмотря на ощутимые упрощения процедуры, проблема оформления регистрации по-прежнему остается одной из самых сложных для трудовых мигрантов: *«С адресами для регистрации у людей возникают проблемы, в основном, какого характера? Мало кто из жителей Санкт-Петербурга готов, если это не его близкие родственники, либо близкие друзья, зарегистрировать у себя иностранного гражданина. Потому что в случае каких-либо правовых ошибок, гражданин России, который является приглашающей стороной, он вместе с зарегистрированным у него иностранным гражданином несет административную ответственность» (34 года, юрист, СПб).*

Согласно закону «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» 2007 года процедура регистрации иностранных граждан носит не разрешительный, а уведомительный характер. В новом законе слово «регистрация» заменено на «миграционный учет». Более того, если по старым правилам зарегистрироваться можно было только в жилом помещении, то теперь уведомление о постановке на учет реально получить по любому адресу, будь то стройка, рынок или офис, где собирается работать иностранный гражданин. Но и компании, привлекающие к работе иностранных граждан часто стремятся избежать их регистрации на свои юридические адреса: *«Не каждая компания захочет регистрировать иностранного работника на свой адрес. <...> Потому что бояться даже не ответственности, бояться отсутствия контроля над этими иностранными гражданами. Потому что, если говорить о соблюдении всех норм, трудоустраивающая иностранного работника компания должна контролировать как минимум то, что этот человек в конце срока своего пребывания отдаст свои документы, то есть уведомительный регистрационный талон, компании как приглашающей стороне. Она должна выслать эти документы в ОВИР, то есть ФМС. Потому что по законодательству, когда выходит срок пребывания, человек должен по идее покинуть страну, а его документы должны быть обратно предъявлены в контролирующие*

органы, то есть ФМС. Но для компаний контролировать, когда их бывший работник покинет страну, достаточно сложно. Он может быть сегодня на работе, завтра обидеться, что ему платят не достойную зарплату и не выйти работу, послезавтра передумать уехать и так далее» (33 года, директор строительной компании, СПб).

Таким образом, приезжая в Россию иностранные работники из безвизовых стран СНГ сталкиваются с проблемой нахождения адреса для регистрации своего временного пребывания. Затруднения, которые возникают у трудовых мигрантов при оформлении временной регистрации, отмечены многими социологами, изучающими российские миграционные процессы⁸.

Описывая условия жизни строительных рабочих из Таджикистана, самарские социологи отмечали: «Только половина опрошенных мигрантов-строителей проживали в относительно благоприятных условиях (на съемных квартирах, у знакомых, в рабочих общежитиях). Остальные были вынуждены жить без регистрации в помещениях мало приспособленных для этих целей, зачастую не отвечающих элементарным санитарным нормам. Около 30% строителей-мигрантов размещались в строительных вагончиках, еще 20% жили прямо на строительных площадках в подсобных помещениях, в строящихся зданиях и пр. В среднем, в одном помещении проживали одновременно 8 человек. Около одной пятой работников-таджиков ютились по 15–25 человек (максимальное указанное при опросе число живущих в одном помещении — 38 человек)» (Козина, Карелина и Металина, 2005: 49–50). Кузнецов и Мукомель, характеризуя сложившуюся практику получения регистрации, пишут: «Легализация статуса связана с определенными транзакционными издержками... для получения регистрации пребывания/проживания» (Кузнецов, Мукомель, 2007).

На трудности при оформлении регистрации указывали и сами мигранты: «Сначала долго не могли найти квартиру, ну адрес для регистрации. Жили у знакомых, тоже из Узбекистана. Потом мы с сестрой, сняли комнату в коммуналке, да. Но очень сложно было найти подходящее жилье» (38 лет, этническая узбечка, продавщица, СПб). Иногда трудовые мигранты долго живут без регистрации прямо на своих рабочих местах: «*Меня в аэропорту встретили знакомые на машине. Отвезли в область на стройку сразу. Там в вагончике я первые полгода жил. Потом мне наш бригадир регистрацию оформил*» (37 лет, этнический узбек, строитель, СПб).

⁸ См. например, Кириллова, 2004: 47; Этнически избирательный подход... 2006: 47–48; Шурупова, 2006: 88 и др.

Важно отметить, что многие граждане стран Средней Азии и Кавказа прибегают при регистрации на территории РФ к помощи посредников.⁹ Большинство из приезжих плохо разбираются в российском миграционном законодательстве, поэтому предпочитают лично не иметь дело с милицейской бюрократией: *«Нет, сам я в миграционную службу не ходил. Там знакомые ходили. Я все документы и фотографии отдал, а сам не ходил. Они за меня ходили. Они уже знают, как и чего там оформлять, много раз себе документы делали» (20 лет, этнический узбек, продавец, СПб)*. Этот молодой продавец из Узбекистана в первый раз приехал на заработки в Россию, поэтому попросил своих знакомых, уже опытных в бюрократических процедурах («Они уже знают, как и чего там оформлять, много раз себе документы делали»), оформить ему документы. Интересно, что в этом случае это пришлось делать трижды. Сначала сотрудница ФМС перепутала в документах его дату рождения, пока ему заново оформляли регистрацию, кончились три месяца, в течение которых он мог оформить разрешение на работу, а значит продлить временную регистрацию до года. Ему пришлось выехать в Белоруссию, и только вернувшись, он, наконец, оформил временную регистрацию.

Через посредников регистрировался и 43-х летний автомеханик, приехавший из Узбекистана: *«У меня нет право на работу. Его еще надо получить. Но есть регистрация. Мне дядя Улумбека помог оформить. На Черной речке есть общежитие от “Третьего Парка” (одно из крупнейших автотранспортных предприятий СПб), он меня там зарегистрировал». Водитель маршрутного такси из того же автопредприятия получал регистрацию от работодателя: “Регистрация? Это “Третий Парк”, они сами все делали. Там документы задаешь в “головной”, где управление, пошлину платишь и регистрацию получаешь» (38 лет, этнический узбек, водитель маршрутного такси)*.

Характеризуя практику оформления регистрации через посредников, один наших из экспертов отметил, что нанимающие на работу иностранных граждан компании часто прибегают к помощи посреднических юридических фирм: *«Сейчас большинству реально работающих компаний проще*

⁹ На это же указывают специалисты из *Human Rights Watch*, представившие в феврале 2009 года доклад об эксплуатации трудовых мигрантов в российском строительном бизнесе: *«Желающие устроиться на работу в России нередко прибегают к услугам посредников, в роли которых выступают государственные и частные агентства по трудоустройству и частные вербовщики (родственники, представители национальных диаспор и др.) как в России, так и в стране происхождения. Имеются случаи, когда посредники «делают» мигрантам фальшивую регистрацию и разрешение на работу» (Эксплуатация трудовых... 2009: 3)*.

обращаться в какие-то юридические посреднические службы, которые и решают для них вопросы с регистрацией трудовой силы». Эти посреднические конторы регистрируют трудовых мигрантов на адреса специально созданных фирм-однодневок, «которым все равно наложат на нее штраф, или не наложат в случае нарушения гражданином иностранного государства режима пребывания на территории РФ». По словам эксперта, большинство посреднических контор оформляют регистрации мигрантам на «липовые адреса» и коррупционным образом связаны к ФМС: *«Как правило, эти липовые адреса предоставляются посредникам, связанными непосредственно с чиновниками Федеральной миграционной службы, которые владеют необходимыми контактами, которые владеют определенными адресами, и являются, по сути, посредниками при организации подобного рода регистраций» (34 года, юрист, директор юридической консультации, СПб).*

На распространенность практики оформления регистрации через посредников, указывают и некоторые публикации в СМИ. Например, журналистка из «Санкт-Петербургских ведомостей» с возмущением отмечает, что «во многих СМИ, на уличных стендах можно ежедневно увидеть объявления: «Регистрация в Петербурге за один день», «Гражданство в РФ для всех». И так называемые правовые бюро, которые этим занимаются, даже не прячутся по углам».¹⁰

УФМС по Петербургу и Ленинградской области пытается демонстрировать борьбу с «посредниками». Например, с января 2009 года на всех эскалаторах петербургского метрополитена среди звуковой рекламы можно услышать обращение ФМС, в котором приезжим советуют «опасаться подделок» и агитируют не обращаться при оформлении документов к помощи посредников, потому что «только Федеральная миграционная служба имеет право оформлять соответствующие документы». Но большинство приезжающих в Россию на заработки граждан Азербайджана, Армении или Узбекистана при оформлении регистрации для временного пребывания все равно пользуются услугами посредников, хотя при этом рискуют получить «липовую регистрацию». Почему это происходит, мы рассмотрим несколько позже, когда обратимся к анализу типичных бюрократических барьеров, которые ждут трудового мигранта при попытке легализовать свой статус через структуры ФМС. А теперь обратимся к анализу процедуры оформления разрешения на работу.

¹⁰ Елисеева М. Два фронта работы УФМС // Санкт-Петербургские ведомости. — 2006. 13 июля.



Оформление разрешения на работу иностранными гражданами

Согласно изменениям миграционного законодательства 2007 года для получения разрешения на работу гражданами стран, с которыми Россия заключила договор о безвизовом режиме, достаточно обратиться в ФМС, имея при себе всего четыре документа: заявление о желании получить разрешение на работу, паспорт, миграционную карту и квитанцию об уплате госпошлины. Разрешение обязаны оформить в течение 10 рабочих дней, при этом чиновники ФМС не имеют права отказать человеку в получении этого разрешения, если он не нарушал законодательства, то есть не фигурирует ни в каких административных протоколах, или уголовных делах. Как указывают наши эксперты, на практике ФМС может затянуть с выдачей разрешения на работу и до 60 дней (*33 года, адвокат, СПб*), но обычно получение его не составляет проблемы.

Разрешение на работу представляет собой пластиковую карту с фотографией, указанием должности и сроком, на которые эта карта выдается.¹¹ Разрешение действительно только в пределах того региона, на территории которого оно выдано. В случае переезда мигранта в другой регион нужно получать новое разрешение. Эксперты, принявшие участие в нашем исследовании указывали, что «в связи с введением с 1 января 2007 года новых требований, процедура оформления разрешения на работу требует относительно не большого пакета документов. До 2007 года компания являлась той структурой, которая оформляла документы тем гражданам, которые прибывали к ней для работы. Сейчас эти функции возложены на самого прибывающего гражданина. То есть он может оформить разрешение на работу без участия компании, к которой он приехал. И потом в течение месяца обязан устроиться соответственно в любую компанию, где он собирается работать» (*34 года, юрист, СПб*).

Интервью с трудовыми мигрантами из стран Средней Азии и Кавказа подтверждают, что теперь процедура получения разрешения на работу значительно упростилась: «Все упростилось очень сильно с разрешением на

¹¹ Все сведения о потенциальном работнике УФМС кодирует, после чего выдает ему пластиковую карту со штрихкодом. По этому коду на въезде или на выезде из страны (а также в отделах УФМС) можно легко установить, чем и легально ли занимался тот или иной мигрант (См.: Воробьева С., Полетаев Е. Мигрируйте на здоровье // Невское время. — 2007. 23 марта).

работу. Дают на год и, пожалуйста, живи-работай» (23 года, этнический азербайджанец, продавец, СПб).

Сравнительный анализ историй о прохождении трудовыми мигрантами бюрократических процедур по легализации своего пребывания на территории РФ указывает, что оформление разрешения на работу — теперь одна из самых непроблематичных задач.¹² Важно также отметить, что упрощение в процедуре подачи документов для получения разрешения на работу упростило жизнь, прежде всего для иностранных граждан. А для компаний-работодателей изменения в законодательстве обернулось увеличением сумм штрафов, и ответственности за нанимаемых на работу трудовых мигрантов. По действующему с 1 января 2007 года законодательству, введены более жесткие нормы административного наказания за нарушение процедуры оформления документов для компаний-работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу.¹³

Несмотря на признание облегчения процедуры по получению разрешения на работу, некоторые из наших информантов, указывали на сложности, связанные с получением медицинских справок, обязательных для получения разрешения на работу сроком более 90 дней: *«Я честно скажу, я купил медицинскую справку на фирме... некогда было мне по врачам бегать» (28 лет, этнический таджик, разнорабочий, СПб), или: «Сначала я пытался получить все необходимые медсправки, сдать анализы и вообще, но посидел несколько дней в очередях и решил, что проще мне купить эти бумажки, чем по-настоящему сделать» (20 лет, этнический таджик, электрик, СПб).*

¹² О том же говорили и правозащитники, например С. Ганушкина, в своей лекции о «Новациях в положении иностранных граждан в Российской Федерации» несколько раз подчеркнула, что «поправки к Закону «О правовом положении иностранных граждан» сильно упростили и получение разрешения на трудовую деятельность» (См. Ганушкина С. Хотели, как лучше... Новации в положении иностранных граждан в Российской Федерации/ Лекция на Полит.ру. — 2007. 8 апр. См.: <http://www.polit.ru/author/2007/01/23/migranty.html>).

¹³ «До введения нового миграционного законодательства штраф на работодателя за использование любого количества нелегальных работников составлял 8 тыс. руб., а в 2007 году после вступления в силу нового закона за каждого нелегального работника предприниматель должен был выплачивать около 90 тыс. руб. штрафа», — сообщил директор ФМС Ромодановский. В 2007 году к административной ответственности за использование нелегальной рабочей силы в России было привлечено более 160 тыс. работодателей, на которых было наложено 4,5 млрд руб. штрафов (См.: Николаева Д. Мигранты становятся доходной базой бюджета // Коммерсант. — 2008. 24 янв.).



О распространенности подобного подхода к прохождению обязательно медицинского освидетельствования среди трудовых мигрантов, говорили также привлеченные эксперты: «При оформлении разрешения на работу у многих иностранных граждан возникают проблемы с медицинскими документами. Как правило, они оформляются за деньги и, соответственно, не имеют никакого отношения к реальному состоянию здоровья их владельца. По моим наблюдениям порядка 80% оформленных медицинских справок, оформляется без присутствия гражданина, которому эта справка оформляется. ФМС имеет право проверить медицинские справки в течение месяца после выдачи, но обычно они этим себя не затрудняют» (34 года, юрист, СПб).

Также на сложность получения медицинских документов указывалось в докладе *Human Rights Watch*: «Если разрешение на работу выдается на срок свыше 90 дней, то в течение 30 дней с момента его получения трудовой мигрант должен представить справки об отсутствии у него таких заболеваний, как ВИЧ, туберкулез и других инфекционных заболеваний. Как правило, такие справки выдаются в строго определенных медучреждениях города или области, что отнимет много времени и сил, поэтому медицинское обследование часто игнорируется трудовыми мигрантами» (Эксплуатация трудовых... 2009: 20). Связь между формальностью медицинского освидетельствования трудовых мигрантов и существованием фирм-посредников, предоставляющих за 500–1000 рублей необходимые справки упоминается также в некоторых материалах СМИ.¹⁴

Неконтролируемое положение со здоровьем нелегальных, или полуправильных мигрантов из стран СНГ стало беспокоить представителей российских властей в начале 2008 года.¹⁵ В течение 2008 года было озвучено несколько

¹⁴ Например, в статье А. Каменского о положении трудовых мигрантов в России, мы находим описание такой фирмы-посредника: «В офисе ООО «Здоровье» на Тверской теснота и давка. «Здоровье» никого не лечит, зато выдает медсправки для работы. В очереди чуть ли не все народы бывшего СССР. И никто не понимает, что делать. Тут-то и помогают «старшие» — люди с опытом жизни в России, которые знают, куда идти, где подписать, что сказать. Следуя советам старших молодые мигранты приобретают необходимые справки» (Каменский А. Неленивые и любопытные // *Smartmoney*. Аналитический еженедельник. — 2008. 10 марта).

¹⁵ В частности, в январе 2008 года на страницах «Российской газеты» появилось интервью с академиком РАМН Г. Онищенко. Его диагноз был, как обычно, однозначен: «Погоня за дешевой рабочей силой оборачивается опасными болезнями, — заявил главный санитарный врач страны. — За одиннадцать месяцев прошлого года медики освидетельствовали 600 тысяч безвизовых мигрантов. Итого: выявлено 1615 ВИЧ-инфицированных, 3058 больных туберкулезом, 7989 тех, кто страдает инфекционными заболеваниями, передающимися по»

законодательных инициатив, направленных на усиление санитарного контроля за мигрантами,¹⁶ однако пока (конец 2008) они не получили никакого законодательного оформления.

Завершая описание специфики получения трудовыми мигрантами разрешений на работу нужно отметить, что, несмотря на упрощение этой бюрократической процедуры, есть некоторые законодательные ограничения, которые воспринимаются трудовыми мигрантами как проблемы. Например, требование выезда за пределы РФ по окончании годового срока пребывания: *«Вот я не понимаю, почему мне нельзя продлить разрешение на работу через год? Зачем это правило, что я выехать из России должен? Почему на месте не оформить?»* (45 лет, этнический армянин, строитель, СПб). Ограничение разрешения на работу сроком на год заставляет трудовых мигрантов использовать практику челночных выездов-въездов. Для экономии денег на дорогу большинство предпочитает не летать домой в Узбекистан, или Азербайджан, а выезжать на поезде или автобусах в ближайшее российское зарубежье — Украину: *«Они приезжают, оформляют документы на работу на год. Год работают, потом выезжают в Украину. Потом опять приезжают, оформляют на год, по истечении срока, опять выезжают. Вот так туда сюда каждый год должны ездить»* (45 лет, журналист, СПб). Чтобы избежать временных и финансовых затрат на обязательный ежегодный выезд-въезд, некоторые трудовые мигранты оформляют разрешение на временное проживание на территории РФ, которое дает право на три года безвыездного нахождения в России.

Оформление разрешения на временное проживание в РФ

Некоторое упрощение процедуры получения разрешения на временное проживание отмечали в своем отчете специалисты правозащитной организации «Гражданское содействие», специализирующейся на помощи мигрантам. В отчете, посвященном положению мигрантов в России в 2007 году, они указывали, что недавно принятые законы упрощают административные процедуры, связанные с получением разрешения на временное проживание. Несколько сократился пакет необходимых документов. Отмена справки о доходах также является прогрессивным шагом. Раньше,

ловым путем». См. в: Медстраховка для мигранта // Российская газета. — 2008 года. 30 янв.

¹⁶ См., например: Леонова К. Полис мигранта. Депутаты предлагают застраховать всех гастарбайтеров // Газета. — 2009. 16 дек.



при подаче документов, граждане должны были предоставить выписку из банковского счета, удостоверяющую определенную платежеспособность. Теперь же им предоставляется год на то, чтобы иметь возможность встать на налоговый учет (Мигранты России... 2007: 21).

Однако, материалы, собранные в ходе нашего исследования, дают основание считать процедуру оформления разрешения на временное проживание одной из самых бюрократически сложных для трудовых мигрантов из бывших советских республик. В частности, чтобы получить право на трехлетнее проживание на территории РФ иностранный гражданин должен найти российских граждан, которые согласны предоставить адрес для подачи документов для оформления разрешения документов на временное проживание, предоставить все правоустанавливающие документы на этот адрес: свидетельство о регистрации, договор на приобретение этой недвижимости, либо ордер на квартиру, в зависимости от того какая квартира — приватизированная или нет. Также он должен предоставить регистрационные документы по «Форме 7» и «Форме 9». Затем, по получении разрешения на временное проживание, иностранный гражданин должен предоставить в ФМС либо нотариальное согласие владельцев жилья на предоставление жилой площади сроком на три года, либо согласие жильцов, удостоверенное в жилконторе по «Форме 4». Этот пакет документов передается в ФМС, где регистрируется, после чего, если все оформлено правильно, иностранному гражданину из безвизовых стран СНГ дают разрешение на временное проживание на территории РФ на трехлетний срок.

Привлеченные к исследованию эксперты-юристы солидаризовались во мнении, что без юридической поддержки и сопровождения получить разрешение на временное проживание для иностранного гражданина также сложно, как и оформить российское гражданство. Уже неоднократно цитированный нами директор юридической консультации говорил по этому поводу следующее: *«Самостоятельно подать документы на оформление разрешение на временное проживание можно, но возникает ряд проблем, причем независимо от того, что требуемый пакет документов по новому законодательству несколько уменьшился. У чиновников ФМС вне зависимости от требований административного регламента по приему иностранных граждан для оформления соответствующих документов в большинстве случаев возникают требования о предоставлении большего количества документов, либо возникают требования по заполнению анкет и заявлений... по иной форме, часто даже отличающейся от той формы, которая*

висит при входе в офисах ФМС. И, что самое интересное, эти требования меняются не то что каждый день, но бывает так, что сегодня ты приходишь, тебе инспектор перечеркивает всю анкету и говорит, что тебе еще нужно принести такие-то и такие-то документы. Завтра ты приносишь требуемые документы, ты приносишь анкету, где ты внес требуемые изменения, но тот же самый инспектор может сказать, что его не устраивают эти документы, они абсолютно не нужны, а нужны другие, а анкету нужно опять исправить. Причем он это сделает совершенно спокойно вне зависимости от того, что вчера говорил другое. Такая вот практика. Это очень коррупционная тематика» (34 года, юрист, СПб).

Как мы видим из этого нарратива, процедура оформления разрешения на временное проживание требует большого количества документов, список которых может произвольно меняться инспекторами ФМС, что вызвано их коррупционными интенциями. Возможно, поэтому проинтервьюированные нами мигранты не хотели распространяться том, что предпринимали в процессе оформления разрешений на временное проживание:

«Интервьюер: Вы сказали, что получали как-то разрешение на временное проживание?

Информант: Да, в 2007 году.

Интервьюер: А как это было?

Информант: Сложно... сложно. Я сам сначала пытался, но с бумажками этими не очень понял. Ну, один знакомый мне помог там... За деньги мне оформили» (45 лет, этнический армянин, строитель, СПб).

Несколько проще получить разрешение на временное проживание тем иностранным гражданам, которые имеют близких родственников среди граждан РФ (супруг/а, родители или дети), либо если они родились в РСФСР, или РФ (после 1992 года). На них распространяется упрощенная процедура, по которой требуется меньше документов, и быстрее предоставляется ответ из ФМС. Что касается граждан из бывших советских республик, не имеющих льготных оснований на получение разрешения на временное проживание, для них данная процедура связана с большими временными и финансовыми издержками. По словам привлеченных экспертов на каждый субъект Федерации предоставляется ограниченное количество возможных разрешений на временное проживание. Эта ежегодно выделяется квота ограничивает количество таких разрешений для иностранных граждан, не имеющих льготных оснований для его получения: «Если я не ошибаюсь, на 2008 год на Санкт-Петербург было выделено порядка 2,5 тысяч мест. Всего» (33 года, адвокат, СПб).



Таким образом, мы видим, что изменения миграционного законодательства, предпринятые для «повышения миграционной привлекательности России», имеют противоречивый и непоследовательный характер, что создает серьезные проблемы для мигрантов из СНГ, желающих легализовать свой статус.

Получение гражданства РФ

Многие хорошо интегрировавшиеся в российском обществе трудовые мигранты со временем принимают решение об эмиграции, для чего предпринимают действия по оформлению российского гражданства. Процедура получения российского гражданства для граждан из стран СНГ также бюрократически сложна, как и получение разрешения на временное проживание. Этот процесс занимает много времени, он требует серьезных юридических знаний, а также больших финансовых вложений: *«На настоящий момент (конец 2007 года) помощь в подаче документов на получение гражданства оценивается от 30 до 50 тысяч рублей» (34 года, юрист, СПб).*

Согласно информации полученной от экспертов-юристов, для получения российского паспорта мигранту из СНГ нужно представить большой пакет документов, написать множество заявлений и заполнить большое количество разнообразных анкет: *«Как и с разрешением на временное проживание, оформление гражданства — очень сильно забюрократизированная процедура. Человек без специальной подготовки просто будет футболиться от сотрудника к сотруднику, то за одной бумажкой, то за другой» (33 года, адвокат, СПб)*, или: *«Российский закон “О гражданстве” такой же жесткий, как в западных странах. Он в принципе неплохой и предусматривает широко распространенную в других странах систему поэтапного получения гражданства. Если вы живете в стране определенное время, то затем можете ходатайствовать о получении гражданства. Этот подготовительный период занимает у нас пять лет, а это очень большой срок. Сейчас, правда, введен облегченный порядок для выходцев из СНГ. Но здесь опять возникают проблемы, о которых мы уже говорили. Если человек не зарегистрирован по месту жительства, то он не может подавать на гражданство. А с регистрацией у многих мигрантов по-прежнему большие проблемы» (52 года, эксперт правозащитной организации «Гражданский контроль»).*

Те из трудовых мигрантов, кто выбрал для себя эмиграцию, как правило, прибегают к услугам посредников, что часто стоит не дешево, но уменьшает временные и эмоциональные издержки при прохождении бюрократических барьеров. Один из наших информантов, недавно получивший российский

паспорт, подчеркивал необходимость юридического сопровождения для успешного прохождения процедуры натурализации: *«Я поднапрягся и около полугода назад оформил гражданство, хоть и стоило это мне денег и нервов. Сначала сам бегал по ОВИРа́м, в очередях стоял, бумаги бесконечные заполнял. Потом отец, чтобы я от учебы не отрывался, заплатил людям, которые решают эти вопросы... Через три месяца я получил паспорт» (24 года, этнический азербайджанец, предприниматель, СПб).*

Также как при получении разрешения на временное проживание, при оформлении гражданства существует возможность для упрощения процедуры. В законе предусмотрено множество лазеек для желающих натурализоваться быстро. Например, упрощенная процедура предусмотрена для тех, кто когда-либо жил, учился или служил в армии в нынешних границах России. Журналист газеты «Невское время» описывает некоторые действующие сегодня схемы «по упрощению» получения гражданства: *«Во многих воинских частях готовы за 1000 рублей предоставить справку, будто данный гражданин служил здесь в 1988 году. Не поедет же питерская паспортистка под Тулу проверять данный факт. Аналогично и с наличием проживающих в России близких родственников: оформление облегчающих натурализацию справок поставлено на поток».*¹⁷ В том, что этот «поток» реально существует, убеждает многочисленные высказывания наших информантов, которые говорили о желании получить российский паспорт: *«Ну, бог даст, если гражданство взять, то я думаю, нормально можно жить здесь» (37 лет, этнический узбек, строитель, СПб), или: «Жена тоже работу нашла, уговаривает меня насовсем остаться» (45 лет, этнический армянин, строитель, СПб).*

Материалы проведенного исследования позволяют говорить о том, что для многих трудовых мигрантов из стран Средней Азии и Кавказа оформление гражданства РФ становится популярной адаптационной стратегией, упрощающей их интеграцию в российское общество.. Однако процедура его получения по-прежнему остается весьма финансово- и время-затратной.

Выше были кратко описаны четыре основные бюрократические процедуры, в которые вовлечены трудовые мигранты, прибывающие в Россию. Анализируя изменения миграционного законодательства последних лет, мы продемонстрировали его плюсы и минусы из перспективы трудовых мигрантов. Если кратко резюмировать их оценки, можно сделать три предварительных заключения:

¹⁷ Терентьев Д. Аборигены рынка // Невское время. — 2007. 6 апр.



- изменения в миграционном законодательстве 2007 года упростили процедуру приобретения легального статуса трудовыми мигрантами из безвизовых стран СНГ;
- при этом упрощения затронули лишь часть бюрократических процедур, касающихся получения разрешения на работу, а также временной регистрации;
- процесс оформления разрешений на временное проживание, а также процедура получения российского гражданства по-прежнему остаются бюрократически запутанным, а значит взяточемкими, что вынуждает мигрантов обращаться за помощью к консультантам-посредникам.

Ниже мы рассмотрим примеры из практики работы ФМС, которые позволят нам в глубже понять механизм милицейской бюрократии, выявить его латентные цели, а также причины существования в работе ФМС разнообразных бюрократических барьеров.

Практика работы ФМС и типичные бюрократические барьеры

Начиная описание бюрократических барьеров, преодолеваемых трудовыми мигрантам в ходе процедур по легализации своего статуса пребывания на территории РФ, необходимо описать наиболее типичные сложности, которые при этом у них возникают.

Наши эмпирические данные указывают на наличие четырех основных препятствий, с которыми сталкиваются этнические трудовые мигранты при взаимодействии с бюрократическими подразделениями российской милиции, в частности, с ФМС. В собранных в ходе проекта интервью с этническими гастарбайтерами из стран СНГ, упоминались четыре основных бюрократических барьера возникающих при оформлении документов у приехавших на заработки в Петербург граждан стран Средней Азии и Кавказа. Ниже мы коротко охарактеризуем каждый из этих бюрократических барьеров.

Очереди при оформлении документов

И мигранты, и независимые эксперты указывали на очереди, как обязательную характеристику, организации работы отделов ФМС: *«Остались старые проблемы... Точно также трудовым мигрантам нужно занимать с ночи очередь для подачи документов в отделы ФМС» (34 года, юрист, СПб)*. Более того, проблему очередей признают и на уровне руководства мигра-

ционного ведомства. В частности в 2006 году в интервью «Санкт-Петербургским ведомостям» полковник милиции Ю. Буряк, руководивший тогда УФМС по Петербургу и Ленинградской области, выразился следующим образом: «Если очередь есть, значит, она кому-то выгодна. Очередь — это проблема, и находятся предприимчивые люди, которые из нее пытаются извлечь коммерческую выгоду. Мы выяснили, что у территориальных отделов... регулярно появлялись личности, которые составляли фиктивную очередь, записывая в некий журнал по 50 фамилий. А потом начинали этой мифической очередью торговать, предлагая: «Хотите пройти впереди этих пятидесяти? Тогда платите». Мы все эти книги ликвидировали и приказали своим сотрудникам принимать граждан только в порядке живой очереди».¹⁸ Однако результаты нашего исследования позволяют утверждать, что проблема с «выгодными очередями» в ФМС по-прежнему не решена.

Дело в том, что на момент исследования (2006–2008 года) в Петербурге работало всего три отдела ФМС, которые выдавали разрешения на работу. По словам тех трудовых мигрантов, кто имел личный опыт в оформлении этого разрешения, очередь в отделы ФМС часто растягивается на квартал.¹⁹ Люди вынуждены прибегать к забытым с советских времен практикам «перекличек», когда выбранный очередью «ответственный» перечисляет фамилии стоящих в очереди граждан: *«Перекличка раз в два часа. Ответственный человек ходит со списком и вызывает. Нужно откликаться, когда тебя вызывают, иначе очередь потеряешь» (32 года, этнический таджик, водитель маршрутного такси, СПб).*

Наличие очередей является одним из самых очевидных и неприятных для трудовых мигрантов барьеров при взаимодействии с ФМС. Речь идет, прежде всего, о значительных тратах временного ресурса. Немаловажны и психологические издержки — люди чувствуют раздражение, беспомощность, зависимость, унижение: *«Стоять часами, особенно, когда зимой — холодно. Просто как собак на улице держат» (45 лет, этнический армянин,*

¹⁸ Цит. по: Елисева М. Два фронта работы УФМС // Санкт-Петербургские ведомости. — 2006. 13 июля.

¹⁹ Свидетельства существования очередей мы также находим и в петербургских СМИ: «Чтобы встать на трудовой учет, у многочисленных мигрантов из бывших советских республик одна возможность: прийти на улицу Зодчего Росси и сутками стоять в очереди на узкой лестнице, пока дойдет твоя очередь подавать документы. Занимать место приходится с утра и выстаивались чудовищные очереди — нередко из офиса на улице Зодчего Росси через площадь Ломоносова на одноименную улицу, и дальше за Садовую, к каналу Грибоедова...» (См.: Воробьева С., Полетаев Е. Мигрируйте на здоровье // Невское время. — 2007. 23 марта).



строитель, СПб), или: «На улице 40 человек, идет дождь. А они запускают по пять человек. Я прошел внутрь — там вообще никого, стульчики стоят. Потому что все на улице. Такое вот отношение к людям» (19 лет, этнический грек, строитель, СПб).

Важно отметить, что многие наши информанты из этнических мигрантов осознают существующую ситуацию как выгодную сотрудникам служб и специально ими поддерживаемую: *«Ему (инспектору ФМС) все равно, стоит очередь пять часов, или десять часов. Хотя я думаю, что на самом деле не все равно. Очередь должна стоять десять часов. Поддержание дефицита должно быть. Я думаю, что искусственно очередь растягивается, чтобы мы посредникам платили. Ну, а они, естественно, инспекторам отстегивали за ускорение» (38 лет, этническая узбечка, продавщица, СПб).*

Сложность и запутанность документации

Вторым серьезным препятствием для этнических мигрантов при оформлении документов в структурах ФМС становится сама форма заполнения необходимых бумаг, обычно отличающаяся запутанностью, которая усугубляется отсутствием доступных для понимания инструкций по заполнению. В интервью часто встречаются рассказы, где люди, приехавшие в Россию на заработки, жалуются на непонимание принципа, который позволяет заполнить правильно необходимые документы: *«Узнаешь, какие нужны будут бланки для заполнения. Тебе говорят, где их взять. Ты идешь туда и берешь, потом опять приходишь и заполняешь вместе с инспектором карандашиком, чтобы потом уже не было ошибки. И потом, когда ты все берешь документы, приходишь, тебе говорят, чего ты не собрал. В это время у тебя что-то просрочилось, и непонятно все опять. В итоге, ты десятый раз к ним приходишь и уже все приносишь. Очень долго получается» (25 лет, этническая азербайджанка, продавщица, СПб).*

Трудовые мигранты из стран СНГ испытывают серьезные сложности, пытаясь разобраться в многочисленных анкетах и формах, которые необходимо заполнить для легализации своего пребывания в России. Для многих из них, особенно представляющих молодое постсоветское поколение, проблемы начинаются от банального незнания правил русского правописания.²⁰

²⁰ «В настоящее время у типичного мигранта нет даже среднего образования, и до начала социальных катаклизмов, связанных с распадом СССР, большинство

Эксперты, комментировали сложность и запутанность для этнических мигрантов документации требуемой ФМС следующим образом: «Они должны обучиться непростым правилам, как правильно заполнять документы, потому что в ФМС никто ничего объяснять им не будет. А в случае какой-то ошибки документы просто возвращаются в связи с ошибочным заполнением. Точно также как и раньше, они должны нормально говорить на русском языке, чтобы понимать, что от них требуют и опять таки правильно заполнять документы» (34 года, юрист, СПб).

Наши информанты из этнических меньшинств жаловались в интервью, что сотрудники ФМС не хотят оказывать им помощь при оформлении документов: «Я прибывал сам заполнить нужные бумаги, но меня просто послали: “По-русски научись писать, потом приходи”. Нет никого, кто бы спокойно объяснил, где неправильно» (20 лет, этнический таджик, электрик, СПб).

Собранные нами данные говорят о том, что далеко не все гастарбайтеры, приезжающие на заработки в Россию, способны разобраться в документах, требуемых для оформления ФМС. Многие из подобных документов имеют сложную для понимания форму. Кроме того, нередки случаи, когда милицейские бюрократы произвольно изменяют правила их заполнения, что создает для многих гастарбайтеров труднопреодолимые барьеры на пути оформления легального статуса пребывания на территории РФ.²¹

Недостаточность информации, сложности с ее получением и волокита

Собственно, плохое, недостаточное информирование иностранных граждан о порядке и правилах прохождения административных процедур представляет один из наиболее проблемных бюрократических барьеров. Многие этнические мигранты в интервью говорили, что дефицит информации о законодательных нормах и процессуальных правилах, регулирую-

из них успели закончить только начальную школу. Это люди без профессии и зачастую без знания русского языка», — рассказала журналистам директор по науке Центра миграционных исследований Ж. Зайончковская (См.: Фрумкин К., Лосан А. Привал странников // Компания. Деловой еженедельник. — 2008. 2 июня).

²¹ Как замечают в этой связи Перепелкин и Стельмах: «Неудивительно, что «услуга» по ускорению легального процесса оформления необходимых разрешений на работу в России на черном рынке стоит примерно 100 долларов». (См.: Перепелкин Л. С., Стельмах В. Г. Нелегитимная иммиграция и неофициальная занятость в Российской Федерации: зло, благо или неизбежность? // Демоскоп-Weekly. — 2007. 19 марта).



ющих правила получения временной регистрации, или же разрешения на работу создают для них серьезные проблемы: «Когда приходишь, никто тебе ничего не скажет. Ты стараешься на месте разобраться, хватаешь кого-то в коридоре и начинаешь дергать. Тебе в грубой форме говорят, чтобы обращался через окошко, а там стоит эта очередь... И на стендах ничего не понятно...» (20 лет, этнический таджик, электрик, СПб). С похожей проблемой сталкивались трудовые мигранты при оформлении разрешения на временное проживание: «Я сама так и не смогла оформить разрешение на временное проживание. Я русский хорошо знаю, высшее образование у меня. Но недостаточно было информации, потому, что человек, который принимал — «Гав-гав, гав-гав!» Она вообще слушать не хотела меня» (38 лет, этническая узбечка, продавщица, СПб).

По мнению некоторых информантов, эта ситуация не случайна, она выгодна работникам бюрократических служб, поскольку используется ими, с одной стороны, как способ упрощения собственной работы, а с другой стороны, как метод получения дополнительных коррупционных доходов. Для недобросовестных сотрудников ФМС это один из самых простых способов управлять поведением посетителей, создавая ситуацию, когда те предложат подарок или взятку: «Унижаешься, то в один кабинет, то в другой кабинет. Там толпой стоят, на нервах все. <...> Потом понимаешь, что проще найми кого-то, кто занесет деньги куда нужно. Понимаешь, что все так специально устроено» (25 лет, этническая азербайджанка, продавщица, СПб).

Негативное отношение сотрудников ФМС к иноэтничным посетителям

Крайне важным аспектом взаимодействия этнических мигрантов и бюрократических структур МВД является негативное отношение, проявляемое в поведении некоторых сотрудников учреждений ФМС по отношению к «этническим просителям». Собранные в ходе исследования эмпирические данные говорят о том, что хамство и грубость стали «общим местом», а иногда даже «фирменным стилем» в работе сотрудников ФМС: «Я прохожу с документами к окошку. Жду. На меня ноль внимания. Меня нет. Она чай с товарками пошла пить. Я терпеливо так молча жду. Потом вернулась, и как рывкнет: “Чего это вы мне тут за херню суете? Где у вас штамп о пересечении границы?” Я опешила даже от такого обращения.» (38 лет, этническая узбечка, продавщица, СПб), или: «Когда заходишь к ним, они смотрят таким взглядом, как будто готовы всех съесть-разо-

рвать, и потом еще грубят, мол, вот, вы уже приходили, мы вам объясняли, а вы не понимаете» (45 лет, этнический армянин, строитель, СПб).

Особенно большие трудности при получении документов в ФМС возникают у молодых мигрантов из стран Средней Азии или Кавказских республик, которые выросли после распада СССР и плохо владеют русским языком. По словам одного из наших экспертов: *«Молодые ребята просто не могут правильно заполнить необходимые документы. Как правило, никакой помощи в этом от сотрудников ФМС они не получают, на них просто орут и посылают куда подальше» (33 года, адвокат, СПб).*

Свидетельства дискриминации по этническому признаку в работе ФМС мы также находим в статьях некоторых социальных исследователей. Например, О. Белохвостова рассматривая производство и потребление символов «инакости» в России, писала, что: *«Дискриминация идет не по принципу: гражданин — не гражданин, а по понятному только принимающему решению критерию «наш» — «не наш». Это приводит к формированию группы так называемых «кавказцев» — граждан РФ, находящихся за рамками закона. Некоторым иностранцам «славянской внешности» получить заветную регистрацию может оказаться гораздо проще» (Белохвостова, 2007: 162).*

Возможно, что возникновение барьеров, которые приходится преодолевать этническому мигранту при взаимодействии с ФМС МВД, вызвано ситуацией неравноправия или неравенства статусов в ситуации обращения в эти службы. Все формальные правила и законы, должностные инструкции, регулирующие взаимоотношения работников этих служб и граждан, обращающихся к ним, исходят из полного равенства прав этих субъектов. Но, как видно из приведенных примеров, реальный социальный порядок в учреждениях ФМС ставит участников этого взаимодействия в заведомо неравные позиции. Милицейский бюрократ из ФМС, вне зависимости от его должности и компетенции, оказывается в положении господства, а иностранный гражданин в ситуации зависимости и подчинения. При этом происходит характерное для бюрократических структур отделение функции господства-подчинения от других ролей. Посетитель не виноват ни в чем перед данным сотрудником, но их взаимодействие разыгрываются так, как если бы эта персональная вина имела место.

Анализируя собранные в ходе исследования эмпирические данные, мы можем говорить о том, что описанные выше бюрократические барьеры, которые встают перед этническими трудовыми мигрантами при легализации ими своего статуса, вызваны двумя основными причинами.



Во-первых, несмотря на упрощение миграционного законодательства в 2007 году, практика оформления документов для легального пребывания в России трудовых мигрантов из стран СНГ по-прежнему имеет множество процессуальных недоработок, провоцирующих коррупционные интенции у сотрудников правоохранительных органов. Во-вторых, сложившиеся в отечественных бюрократических структурах традиции асимметрии властных отношений, провоцирует сотрудников ФМС на коррупционные ожидания в отношении «этнических просителей». Как это выразил один из экспертов: *«Сотрудники ФМС, либо милиции творчески относятся к законодательству, а значит, могут усмотреть нарушение даже не в самих документах, а в процедуре оформления документов. Иначе говоря, они всегда придумают, что у гастарбайтера с документами не так, то есть найдут, за что он должен им деньги» (34 года, юрист, СПб).*

Ограничения на право торговли и квоты на привлечение иностранной силы

Описав основные бюрократические процедуры, в которые вовлекаются этнические мигранты из безвизовых стран СНГ в ходе оформления документов для пребывания на территории РФ, мы хотели бы отдельно остановиться на двух законодательных нормах, которые, на наш взгляд, ограничивают достижения российских властей в политике либерализации миграционного законодательства.

Дело в том, что упрощения в миграционном законодательстве, введенные посредством 109 и 110 Федеральных законов,²² подверглось последующей коррекции, значительно сократившей его позитивный эффект. В частности, в начале 2007 года были приняты «изменения к изменениям» закона об иностранцах, которые восстановили квоты на выдачу разрешений на работу.²³ «В некотором смысле, — считает председатель правозащитной организации «Гражданское содействие» С. Ганнушкина, — эти измене-

²² Федеральный закон № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006 и Федеральный закон № 110 «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»» от 18 июля 2006.

²³ Постановление Правительства Российской Федерации № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» от 15 ноября 2006 года.

ния по квотам перечеркнули достижения своего закона-предшественника и даже ухудшили исходный Закон «О правовом положении иностранных граждан» 2002 года».²⁴ Также в противоречие с курсом на либерализацию миграционного законодательства вступает постановление Правительства РФ № 683, которое запретило иностранным гражданам осуществлять розничную торговлю алкогольными напитками, включая пиво, и фармацевтическими товарами.²⁵ Рассмотрим социально-правовые последствия этих двух законодательных актов более подробно.

Социальные следствия введения ограничений на право торговли

После массовых «антикавказских» погромов, произошедших в городе Кондопога 30–31 августа 2006 года российское медиа-пространство захлестнула очередная волна ксенофобской пропаганды (см. подробнее в: Язык вражды... 2007). Тема регулирования миграционной политики особенно обострилась в преддверии парламентских (2007) и президентских выборов (2008) выборов, что потребовало от политических властей демонстрации каких-то эффективных шагов по упорядочиванию миграции. Похоже, что принятие закона, ограничивающего право гастарбайтеров из СНГ на розничную торговлю, было попыткой показать ксенофобски настроенным россиянам, что государство борется с «беспределом» приезжих торговцев. В частности, выступая на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике, 5 октября 2006 года В. В. Путин сказал: «Важно, чтобы у нас было достаточно продуктов собственного производства <...> Посредники действуют под стать настоящим рэкетирам, по сути, принуждая селян сдавать свою продукцию за бесценок. То, что порой происходит на торговых рынках, и вовсе можно назвать одним словом: беспредел. <...> Главными на рынках являются полукриминальные группировки. Все это вызывает справедливое негодование граждан».²⁶ А через месяц с неболь-

²⁴ Ганнушкина С. Хотели, как лучше... Новации в положении иностранных граждан в Российской Федерации/ Лекция на Полит.ру. — 2007. 8 апр. См.: <http://www.polit.ru/author/2007/01/23/migranty.html>.

²⁵ Постановление Правительства РФ № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» от 15 ноября 2006 года.

²⁶ Вступительное слово Владимира Путина на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике. — 2006. 5 окт.



шим было принято постановление правительства, которое определило «допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации деятельность в сфере розничной торговли».²⁷ Согласно этому постановлению, на первом этапе, с 15 января по 1 апреля 2007 года, количество иностранных граждан на рынках и предприятиях розничной торговли должно быть сокращено до 40% от общей численности работников, а с 1 апреля 2007 года там вообще не должно остаться ни одного работающего иностранца.²⁸ Заявленные цели нововведений - навести порядок на рынках, защитить российских товаропроизводителей от наплыва демпингующих нелегалов.

Собранные нами свидетельства этнических трудовых мигрантов, работающих на рынках Петербурга, дают основание говорить, что эта законодательная инициатива повлекла за собой целую серию различного рода «профилактических мероприятий», реализуемых силами милиции совместно сотрудниками ФМС, которые трудно охарактеризовать иначе, как дискриминацию по этническому признаку.

Приведем только две цитаты из интервью с информантами, связанными с рыночной торговлей. Первая принадлежит арендатору нескольких торговых рядов: *«Одни проблемы с этим законом о рынках. За месяц двенадцать проверок, после каждой восемь–десять человек выкидывают. За что? Всегда найдут за что. То санитарная книжка старого образца, то регистрация не нравится, то морда» (24 лет, этнический азербайджанец,*

См.: http://www.kremlin.ru/appears/2006/10/05/1910_type63374type63378type82634_112066.shtml.

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» от 15 ноября 2006 года.

²⁸ Чиновники федеральных и региональных уровней с энтузиазмом принялись воплощать новую государственную инициативу. Например, вице-премьер правительства Карелии В. Собинский, который возглавил республиканскую рабочую группу по изучению положения дел и проведению проверок на рынках, так формулировал цели и задачи своей работы: «В новом году все рынки заработают по новым правилам — или не будут работать вовсе. Эту задачу, поставленную президентом, мы выполним, не оглядываясь ни на чьи амбиции. Если на рынке не присутствует государство, государственный порядок, то его подчиняют своим законам разные кланы и группировки. Сегодня мы имеем и силу, и волю, чтобы показать: государство на рынке есть! И шутить с этим никому не совету» — В.Собинский (Цит. по: Измайлова Ю. Лебедь, рак и щука в овощных рядах // Курьер Карелии (Петрозаводск). — 2006. — 29 дек.).

СПб). Вторая — продавщице зелени, которая рассказала о методах по достижению «допустимой доли иностранных работников» в сфере розничной торговли: «*Был у нас рейд несколько месяцев назад. На рынок они зашли с разных входов, чтобы никто не убежал, наверное. Были без формы много, ну, и милиционеры в форме. Наши, кто без регистрации, без разрешения на работу, попрятались под прилавки, кто в кафе. Ну, поймали, конечно, всех. Погрузили в автобус, в милицию повезли. Там всем выписали предупреждение, что в следующий раз оштрафуют, а потом вышлют*» (42 года, этническая азербайджанка, СПб).

Данные анализа прессы указывают, что милицейские «зачистки» рынков от нелегальных мигрантов особенно участились весной 2007 года, когда согласно Постановлению Правительства № 683 на рынках российских городов не должно было остаться не одного продавца-иностранца. Пресса живо следила за практикой изменения законодательства — апрельские публикации 2007 года полны материалов о «нововведениях в миграционной политике». Например, журналист газеты «Время новостей» отмечал, что: «Обещание главы Федеральной миграционной службы К. Ромодановского проверить едва ли не каждую торговую точку на рынках страны на наличие гастарбайтеров-нелегалов, похоже, начинает претворяться в жизнь. Во всяком случае, в Москве уже скоро не останется ни одного рынка, на который после 1 апреля не нагрянули бы представители ФМС».²⁹ Корреспондентка петербургского журнала «Город» дает подробное описание практики «зачистки» рынков от этнических продавцов: «На неделе миграционная служба совместно с сотрудниками милиции устроила рейд по рынкам в Невском районе. Всех обнаруженных работников-неграждан забрали в милицию — набралось почти два автобуса азербайджанцев и узбеков. Но в изолятор отправлять никого не стали, так как работодатели — арендаторы торговых мест сразу же привезли в милицию нужный комплект документов: разрешение на въезд, разрешение на работу».³⁰ Другой пример практики введения нового законодательства на рынках мы находим в репортаже журналистки «Вечернего Петербурга»: «Наблюдала сцену: вместе со мной на рынок зашел молодой человек с казенной папкой. Потом узнала, что сотрудник

²⁹ Мельников К. Грузная дюжина // Время новостей. — 2007. 6 апр.

³⁰ Астафьева Н. Отмстить неразумным базарцам // Город (журнал). — 2007. 9 апр.

ФМС. Как только он вошел, продавцы из рыбного, едва завидев папку, брызнули от весов в сторону и стали изображать уборщиков...»³¹

Можно обобщить представленные выше примеры осуществления Постановления Правительства № 683, напрашивающимся выводом о том, что данная мера по регулированию миграционной политики противоречит курсу на либерализацию миграционного законодательства, заложенному 109 и 110 Федеральными законами, более того ограничение для иностранных граждан на право торговли имеет очевидные негативные следствия для широких слоев российского населения. В частности, эксперт российского бюро Международной организации по миграции в России Г. Витьковская считает, что: «Последствия нововведений в области ограничения прав на рыночную торговлю для иностранных граждан будут негативны: повышение цен на товар, отток мигрантов из страны».³² О спровоцированном ограничением на право торговли росте цен пишут журналисты,³³ на него указывают данные массовых опросов.³⁴ В некоторых «аналитических материалах» СМИ появились предположения, что инициатива удаления мигрантов с рынков выгодна крупным торговым сетям. Например, «Московские новости», приводят оценку заместителя директора Центра трудовых исследований ГУВШЭ. Капелюшников: «От ограничения на право розничной торговли выигрывают большие сетевые магазины. Их конкурент в виде неорганизованной рыночной торговли резко съедится. Сильнее всего от этого пострадают бедные слои населения, которые будут вынуждены покупать продукты в больших торговых сетях по ценам на 20–25% выше».³⁵

³¹ Дело в том, что ограничительные квоты касаются только профессии продавца, но не распространяются на профессии грузчиков или уборщиков. Поэтому многие из этнических гастарбайтеров, занятых в рыночной торговле мимикрировали в «грузчиков», или «уборщиц» (См.: Бабкина А. Под ноль // Вечерний Петербург. — 2007. 2 апр.).

³² См.: Ермак С. Коваленко А. Мигранты без базара // Эксперт. Урал. — 2007. 29 янв.

³³ «В результате предпринятых мер на очищенных от этнических мигрантов патриотических рынках цены взлетели, качество торговли упало, а количество покупателей резко покатилось вниз» (Жуховицкий Л. Свои и чужие // Наша газета (Кемерово). — 2006. 8 сент.).

³⁴ Согласно результатам опроса, проведенного сотрудниками Левада-центра в январе 2007 года, большинство россиян (59%) считают, что «меры по ограничению на торговлю иностранцев на российских рынках приведут к росту цен» (Левинсон, 2007).

³⁵ См.: Бутузова Л. Жертв и разрушений нет? «Дружба народов» обходила базару дешевле, чем зачистка торговых рядов // Московские новости. — 2006.

Все эти социальные следствия непродуманной миграционной политики, создают дополнительные стимулы для роста социальной напряженности, с одной стороны понуждая широкие массы мигрантов-торговцев к выезду из России, или переходу на нелегальный статус, а с другой — усиливая монопольное влияние крупных торговых сетей, и как следствие, приводя к росту цен на продукты и недовольству населения, которое вопреки ожиданиям реформаторов не бросилось занимать рабочие места у рыночных прилавков.³⁶

Социальные следствия введения квот на привлечения иностранной рабочей силы

Другим крупным нововведением миграционного законодательства 2007 года стало распространение системы квот на работников, прибывающих в страну по безвизовому режиму. В 2003–2006 годах квотировались только работники, приезжающие по визе. В соответствии с новым законодательством правительство также определяет квоты по конкретным отраслям, регионам и странам происхождения трудовых мигрантов.³⁷

Квоты стали мощным, но, как показывают материалы нашего исследования, не всегда эффективным механизмом по регулированию трудовой миграции. Один из экспертов, непосредственно занимающийся проблемами легализации в Петербурге приезжих из стран СНГ выразился весьма лаконично: «*Квотирование, произведенное в 2008 году, превратило большинство трудовых мигрантов в нелегалов*» (34 года, юрист, СПб).

Дело в том, что на первый (2007) год действия нового законодательства правительством была определена щедрая квота в 6 млн разрешений на работу для лиц, прибывающих по безвизовому режиму. На 2008 год право определения квот было передано регионам, общая потребность по России

24 нояб.

³⁶ Еще до введения квот и ограничений эксперты подсчитали, что 800 тысяч россиян готовы заняться рыночной торговлей, как только исчезнет конкуренция со стороны иммигрантов. Квоты ввели — и тут же в рыночной торговле во многих регионах рынки наполовину опустели. Конкуренция исчезла, но готовых приступить к делу и занять пустующие рабочие места россиян пока не видно (См.: Бабкина А. Под ноль // Вечерний Петербург. — 2007. 2 апр.).

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» от 15 ноября 2006 года.



устанавливается как сумма заявок субъектов федерации. При таком порядке общая федеральная квота на 2008 год сократилась более чем втрое — до примерно 1,8 млн человек, в том числе 1,1 млн — для работников, прибывающих по безвизовому режиму (с 30% резервом).³⁸ Во многих регионах, включая Москву, эти объемы были выбраны уже в течение первых нескольких месяцев.³⁹ В итоге было утверждено увеличение квоты на 2008 год в объеме 3,38 млн человек, в том числе 2,24 млн — для трудовых мигрантов, въезжающих по безвизовому режиму.⁴⁰ «Результатом статистических игр а квоты, — отмечает эксперт некоммерческого фонда «Наследие Евразии», — стала ситуация, когда в пик сезона тысячи и тысячи приезжих, которых ждали рабочие места (вакантные, не занятые российскими гражданами), были вынуждены работать незаконно (при этом легально находясь на территории страны), а работодатели — идти на незаконный найм, платя «отступные» (большие, но все-таки меньше возможного штрафа). В выигрыше оказался только поднявший голову сектор теневых услуг».⁴¹

То есть, проблема получения трудовыми мигрантами разрешений на работу на территории РФ в 2008 году была связана с резким ограничением количества этих разрешений, вызванных сокращением квоты в три раза. По словам директора петербургской юридической консультации, которая в том числе занимается и вопросами легализации статуса иностранных граждан, количество разрешений на работу, а также список специальностей, которые востребованы для занятия иностранными гражданами, для каждого региона утверждается специальным распоряжением Министерства здравоохранения и социального развития. Такая квота должна регулировать распределение иностранных трудовых ресурсов по профессиональным группам, но на практике она создает серьезные проблемы, как для компаний, нанимающих иностранных граждан, так и для самих трудовых

³⁸ Постановление Правительства РФ № 982 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» от 29 декабря 2007 года.

³⁹ Уже 16 мая 2008 года ФМС предупреждала о скором исчерпании квот в 9 регионах, в Москве вся квота к этому времени была уже выбрана.

⁴⁰ Постановление Правительства Российской Федерации № 737 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам определения потребности в привлечении иностранных работников и утверждения квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» от 3 октября 2008 года.

⁴¹ Выхованец О. Притяжение и отталкивание: как разрешить противоречия в миграционной политике // Независимая газета. — 2008. 28 окт.

мигрантов: «Совсем недавно у нас возникли достаточно серьезные проблемы с оформлением разрешения на работу. Не могу сейчас точно сказать, но примерно на Санкт-Петербург в 2008 году было выдано 300 тысяч разрешений на работу. Это так называемая квота. В Ленобласти квота закончилась примерно в июле 2008-го, то есть банально кончились допустимые законно разрешения на работу. В Петербурге квота была исчерпана к августу 2008-го. И только 3 октября президент подписал представленный ему Минздравсоцразвитием указ о выделении дополнительных мест, то есть на увеличение квоты. То есть с августа по октябрь ФМС официально не выдавала разрешений на работу. Квоты кончились, но гастарбайтеры все равно получали разрешения на работу, так сказать на неформальной основе, за деньги <...> Конечно, это негативно воспринимается и работодателями, и приехавшими на работу иностранными гражданами».

По мнению эксперта, механизм квотирования разрешений на работу, с одной стороны — просто плохо отрегулированный законодательный инструмент («Мне, честно говоря, не очень ясно как они в министерстве рассчитывают эту квоту, но случай 2008-го года показывает, что рассчитывают плохо»), а, с другой стороны, квотирование используется милицейской бюрократией как инструмент извлечения коррупционных доходов. По мнению председателя исполкома Форума переселенческих организаций Л. Графовой, ограничения в использовании труда иностранцев в той или иной мере способствует незаконной трудовой миграции: «С одной стороны с января 2007 года для иностранных работников, въехавших на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, введен упрощенный порядок легализации и трудоустройства, с другой — установлены квоты. Таким образом, далеко не все прибывшие в безвизовом порядке трудовые мигранты могут легально получить работу и попадают в теневой сектор экономики». ⁴²

Проблемы, связанные с ограничением квот затронули не только гастарбайтеров, серьезные сложности возникли и у нанимателей иностранной рабочей силы: *«Расскажу буквально вчерашний случай. Это нарушение со стороны компании в чистом виде. То есть человеку было выдано разрешение на работу по должности “подсобный рабочий”, а компания оформила его в трудовом договоре как “грузчика”. С человеческой точки зрения, это примерно одинаковые специальности. Но в официальном списке рабочих специальностей, который*

⁴² См. в: Литвинова Н. (2008). Миграция: ждем перемен // Кадровое дело, № 11.



перечисляет все возможные специальности, начиная от гениального директора, кончая грузчиком, или подсобным рабочим, вот в официальном списке “грузчик” и “подсобный рабочий” обозначены разными кодами, значит, являются разными специальностями. Не имела право компания оформлять подсобного рабочего по договору как “грузчика”. Не зависимо от того, что у них в штатном расписании есть только грузчики и нету подсобных рабочих, они были обязаны изменить штатное расписание, чтобы оно соответствовало специальности, которое прописано в разрешении на работу принятого ими в штат иностранного гражданина» (34 года, юрист, СПб).

Таким образом, можно говорить, что избыточно ограничительная политика при выдаче разрешений на работу иностранным гражданам приводит к исчерпанию квот задолго до окончания года, что осложняет планирование и для работодателей, и для мигрантов, делая последних более уязвимыми из-за невозможности получить документы для легальной работы.

Как видно из представленного описания социально-правовых следствий введения квотирования на привлечение иностранной рабочей силы, а также ограничения на право розничной торговли для граждан СНГ приводит к ситуациям, когда масса трудовых мигрантов снова вынужденно оказывается в положении нелегалов. Для того, чтобы понять почему это происходит, необходимо разобраться в том, кому это выгодно.

Кому выгодны нелегальные мигранты?

Информанты и эксперты, принявшие участие в исследовании, солидарно считают, что запутанность и противоречивость правового регулирования порядка миграции в РФ делают понимание и выполнение соответствующих правил крайне затруднительным для этнических мигрантов и, по сути, стимулируют их нелегальное или полулегальное пребывание на территории России. По данным на февраль 2009 года, озвученных заместителем директора Федеральной миграционной службы РФ А. Кузнецовым, в России находится около 4 млн нелегальных мигрантов,⁴³ но некоторые эксперты считают, что число «нелегалов» может быть значительно больше.⁴⁴

⁴³ ФМС: В РФ около 4 млн гастарбайтеров-нелегалов, трудящихся у физлиц // электронное издание Газета.СПб. — 2009.17 февр. См. в: <http://www.gazeta.spb.ru/122834-0/>.

⁴⁴ Например, летом 2008 года член Комитета Государственной Думы по безопасности В. Бобырев называл цифры от 7 до 12 млн трудовых мигрантов, нахо-

Собранные нами в ходе исследования свидетельства представителей этнических меньшинств, дополненные экспертными оценками и качественным контент-анализом материалов СМИ, позволяет нам выделить три социально-профессиональных группы, которые выиграли от правительственных инициатив по регулированию миграционных потоков, выраженных в ограничениях на право торговли и политике квот. Постараемся кратко описать каждую из этих групп, раскрыв, получаемые ими преференции.

1. Посредники, связанные с ФМС

Можно с большой долей уверенности говорить, что ограничения и недоработки миграционного законодательства выгодны прежде всего профессиональной группе сотрудников МВД, которые призваны воплощать государственную миграционную политику, то есть служащим Федеральной миграционной службы.

В интервью трудовые мигранты из СНГ говорили о том, что, несмотря на упрощение правил по легализации, им все равно им приходится сталкиваться с определенными трудностями при получении разрешений на работу, или при регистрации. Бюрократические барьеры из очередей и запутанной документации толкают многих мигрантов к обращению в посреднические фирмы, которые в изобилии расплодились вокруг ФМС, и часто работают с ней в связке. Схема такой работы примерно описана в интервью с полковником ОБЭП: *«Гастарбайтер приезжает, пытается оформиться официально, тыкается туда-сюда, везде очереди, везде бардак, потому что квоты урезали, или бланков не завезли, или еще какая-то муть в виде этого... Тут он соображает, или земляки советуют, что надо платить за ускорение. Он обращается к посредникам, там работают люди с прямыми выходами на УФМС, поэтому ему по-быстрому все оформляют» (52 года, полковник, СПб).*

Многие из привлеченных к исследованию экспертов прямо указывали на заинтересованность ФМС в росте числа нелегальных мигрантов. С одной стороны, этот рост позволяет руководству ФМС выбивать у Правительства дополнительное финансирование и расширение штата, а, с другой стороны, большое количество нелегалов создает для сотрудников ФМС коррупционную нишу, где «услуги по легализации» статуса оказываются на платной основе.

В частности, один из экспертов — директор юридической консультации много раз лично сталкивался с действиями посредников из ФМС, которые

дящихся в России нелегально (См.: Фрумкин К., Лоссан А. Привал странников // Компания. Деловой еженедельник. — 2008. 2 июня).



пользовались ситуацией с ограничением квот, усугубленной описанными выше бюрократическими барьерами в их службе. Приведем обширную цитату из интервью, которая достаточно полно описывает причины заинтересованности сотрудников ФМС в увеличении числа нелегальных мигрантов: «Сегодня можно увидеть большое количество рекламы с предложениями помощи в оформлении регистрации и разрешений на работу. Эту рекламу дают большое количество компаний, которые располагаются вокруг городских вокзалов и занимаются, в большинстве своем, оформлением фальшивых документов. Они работают на потоке и, в основном, с гражданами из Средней Азии и Кавказа. Они работают с крупными компаниями, начиная со строительных фирм, заканчивая жилищно-коммунальными службами. Они абсолютно не отслеживают текучку, то есть, каким образом приезжают, или уезжают эти граждане. Они не смотрят как — правильно-неправильно оформлена регистрация. Просто берут деньги и выдают... скажем так не всегда легальные документы. Эти фирмы-посредники непосредственно связаны с правоохранительными структурами, с ФМС, в первую очередь, а также с законодательными структурами и даже с судебными. Причем как в Петербурге, так и в Москве. Я знаю это точно, потому что в свое время пытался законными методами бороться с подобными компаниями. Были даже публикации в прессе, были составлены официальные запросы, как в Прокуратуру, как и в Законодательное собрание Петербурга и Государственную Думу РФ. Были направлены заявления от большого количества граждан в различные правоохранительные структуры, начиная с местного УБОПа, заканчивая ФСБ РФ. Реально эти действия ни к чему не привели постольку поскольку ежедневный оборот данных компаний исчисляется... может исчисляться десятками тысяч долларов. И если можно так сказать «крышей» этих компаний является само государство. То есть те лица, которые должны осуществлять над этой деятельностью контроль и надзор, те самые лица, к которым были направлены заявления» (34 года, юрист, СПб).

Комментируя политику квот на разрешения на работу, эксперт общероссийской организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» В. Максимов, сказал: «Уже сейчас вовсю работает рынок «черных» документов. И это понятно: когда в не самом законопослушном государстве вводится очередная ограничительная мера, то еще пышнее расцветает коррупция».⁴⁵ Ту же тенденцию отметил директор Института

⁴⁵ Мошкин М. Ждите отказа. Россия втрое урезает квоты на гастарбайтеров // Время новостей. — 2007. 19 дек.

демографии РАН А. Вишневский: «Если квоты будут дефицитными, то, безусловно, повысится и «взяткоемкость» чиновников — как ведающих распределением вакансий для иностранцев, так и контролирующих миграционный процесс».⁴⁶

Свидетельства справедливости высказанных экспертами оценок коррупционной составляющей в работе ФМС мы находим в некоторых публикациях СМИ. Например, Д. Терентьев из «Невского времени», комментируя введение ограничений на право торговли для иностранных граждан, пишет, что следствием подобных нововведений в миграционной политике станет рост доходов фирм-посредников, которые занимаются оформлением документов на получение гражданства: «В Питере этот рынок поделили два десятка вполне легальных контор, через которые ежегодно проходит 10–12 млн долларов»,⁴⁷ — пишет журналист. При этом руководители ФМС постоянно убеждают общественность в своей непримиримой борьбе с фирмами-посредниками: «Мы объявили войну фирмам-посредникам и ведем работу по дискредитации их деятельности, заниматься которой они не имеют никакого права, потому что здесь полная монополия у государства. И мы, государственная служба, посредников в этом деле не потерпим»⁴⁸. Заявлял директор петербургского ФМС полковник милиции Ю. Буряк в 2006 году.

В 2008 году отвечая на вопрос журналистов журнала «Профиль», почему российские города оклеены объявлениями, предоставляющими нелегальные услуги по устройству на работу иностранцев, выдаче миграционных карт, директор ФМС РФ К. Ромодановский признал, что «пока мы не смогли создать условия, когда можно было бы свободно и без очередей получить как разрешение на работу, так и загранпаспорт. Во многом это инерция прошлых лет, когда процедуры были еще сложными для выполнения. Пока не хватает площадей, но мы стараемся, чтобы не было лиц, спекулирующих на незнании людей, вынужденных жить не по закону, а по понятиям мафии».⁴⁹

Собранные нами эмпирические данные демонстрируют, что «жить не по закону, а по понятиям мафии» стремятся не гастарбайтеры, и далеко не

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Терентьев Д. Аборигены рынка // Невское время. — 2007. 6 апр.

⁴⁸ Цит. по: Елисеева М. Два фронта работы УФМС // Санкт-Петербургские ведомости. — 2006. 13 июля.

⁴⁹ Емельяненко В. Константин Ромодановский: «Иностранцы строят пол-России, а мы гордимся ее преображением» // Профиль (журнал). — 2008. 4 февр.



все нанимающие их российские компании, а, прежде всего, нечистые на руку сотрудники Федеральной миграционной службы:

«Интервьюер: Проверки документов у этнических меньшинств — это борьба с нелегальными мигрантами?

Информант: Нее... не слишком борьба. Может быть какая-то маленькая часть и борется, потому что сейчас очень много делают фальшивых регистраций... я сам слышал, я сам видел и по телевизору показывали... Как бы все равно они же должны не нас ловить, а... ловить тех, кто делает эти регистрации фальшивые. Ловить, закрывать эти ихние конторы, которые понаотрылись везде, где попало. Но они ловят нас. Они с нас выбивают себе деньги!» (20 лет, этнический узбек, продавец, СПб).

«Вынужденными донорами» ФМС являются не только гастарбайтеры. Изменения в законодательстве накладывают огромные штрафы на компании, привлекающие к работе нелегальных мигрантов. В 2006 году за наем нелегальных мигрантов работодатели заплатили штрафов на сумму в 5,5 млрд рублей, в 2007 — 4,5 млрд рублей.⁵⁰

Один из наших информантов — директор юридической консультации, рассказывал о практике штрафования работодателей: «Участились случаи обращений именно не самих трудовых мигрантов, а нанимающих их организаций. Они консультируются по вопросам о том, как правильно оформить прием на работу для иностранных граждан, в течение каких сроков, какие формы заявлений и так далее. Для компаний-работодателей изменение в законодательстве обернулось увеличением сумм штрафов. Штрафы до 800 тысяч рублей. Это достаточно большая статья дохода в бюджет. Штрафы варьируются в зависимости от нарушений, от степени их тяжести. Однако, крупные компании изыскивают возможности договориться с фэмэсниками не доводя дело до суда» (34 года, юрист, СПб).

Как правило, штрафы платят только средние и небольшие фирмы. По мнению экспертов, крупный бизнес откупается от ФМС.⁵¹ В этой связи,

⁵⁰ Николаева Д. Мигранты становятся доходной базой бюджета // Коммерсант. — 2008. 24 янв.

⁵¹ Характеризуя систему штрафов, известный эксперт в области миграционной политики, правозащитница Л. Графова сказала: «Штрафуют, банкротят небольшие фирмы. Но чтобы загрести крупного хищника да опозорить его по ТВ... Я такого случая не помню. Зато знаю, что у правозащитников, собравших неопровержимые доказательства, не принимают иски. Ну, откупаются же они, крупные, и потому ничего не боятся» (См.: Графова Л. Надо легализовать мигрантов! // Новая газета. 2008. — 13 нояб.).

любопытно, что с весны 2008 года, ФМС начала налагать штрафы и на частных лиц, которые нанимают нелегальных мигрантов. Согласно материалу, опубликованному на страницах «Независимой газеты» весной 2008 года руководители московского УФМС предупредили граждан об «ответственности за использование труда нелегальных мигрантов», а затем начали штрафовать. Был создан специальный отдел миграционного контроля, который работает по заявлениям граждан или соответствующих служб. В итоге, сотни граждан были привлечены к административной ответственности за наем гастарбайтеров-нелегалов, которые без договоров ремонтировали москвичам квартиры, строили дачи, сидели с детьми и т. п. Как пояснила «Независимой газете» пресс-секретарь УФМС по Москве З. Филимонова, размер штрафа для простых граждан составляет от 2 тыс. до 5 тыс. руб., причем взимается он в расчете на каждого нелегала, обнаруженного у заказчика-нарушителя.⁵²

Резюмируя, описанные выше практики работы сотрудников ФМС, можно сказать, что усиление контроля за миграционными потоками сопровождается увеличением коррупционных доходов контролеров из ФМС, и делает их заинтересованными в существовании нелегальной миграции. Можно говорить о возникновении особого рода полулегальной «индустрии» теневой поддержки нелегитимной миграции. Такая коммерциализация кадров ФМС привела к острейшим дефектам в работе первичных организаций системы органов исполнительной власти надзирающих за миграцией. Фактически речь идет о перерождении ФМС из службы по оказанию помощи иностранным гражданам в структуру, занимающуюся собственной коммерческой деятельностью, зарабатывающую на приезжих. То есть сотрудники ФМС воспринимают трудовых мигрантов как источник дополнительных доходов.⁵³

⁵² См.: Куликов С. В Москве открывается сезон охоты на ремонтников-нелегалов // Независимая газета. — 2008. 17 апр.

⁵³ В уже упомянутом интервью «Санкт-Петербургским ведомостям» полковник Буряк, объясняя распространенность в городе фальшивых регистраций, сделал характерную оговорку: «А вот вы знаете, какая зарплата у паспортистки? 1400 рублей в месяц! И это в то время, когда только проездной стоит 750 рублей, а надо еще за жилье платить, на что-то жить. Мы федеральная структура, и наша зарплата определяется тарифной сеткой, которая принимается правительством Российской Федерации. Нам даже город не может доплачивать из своего бюджета. Это тоже нельзя забывать, когда говорят о фальшивых регистрациях» (Цит. по: Елисеева М. Два фронта работы УФМС // Санкт-Петербургские ведомости. — 2006. 13 июля).



2. Недобросовестные работодатели

Второй группой, выигравшей от непоследовательной миграционной политики российских властей, лишаящих миллионы гастарбайтеров возможности получить легальный статус пребывания в стране, стали недобросовестные работодатели. Об этом свидетельствуют данные, представленные в обширном докладе *Human Rights Watch* (Эксплуатация трудовых... 2009), а также материалы некоторых исследований миграции (см., например: Мигранты в России... 2007).

Некоторые подтверждения заинтересованности компаний, привлекающих на работу иностранцев в сохранении нелегального статуса нанимаемых, мы находим и в собранных нами интервью. Например, один из экспертов сказал, что *«Несмотря на увеличение штрафов за использование нелегальных мигрантов многие крупные компании в строительном и торговом секторах по-прежнему активно нанимают нелегалов. Я сталкивался с несколькими примерами, когда крупные известные фирмы, не будем их называть, но поверьте мне на слово... Так вот, известные в городе фирмы, работающие в том числе и с госзаказами, им дешевле заплатить ФМС за нелегалов, чем платить нормальные зарплаты русским рабочим» (33 года, директор строительной компании, СПб).*

Нанимая нелегальных мигрантов, недобросовестные работодатели в несколько раз сокращают расходы на зарплату, потому что нелегалам можно платить меньше, можно не соблюдать Трудовой кодекс, не платить за них единый социальный налог, не обеспечивать их минимальными социальными гарантиями. А иногда можно просто вызвать милицию, которая за часть невыплаченной гастарбайтерам зарплаты заберет всех приезжих «до выяснения».⁵⁴

Широкую известность получила история, когда крупная строительная компания каждые два месяца набирала новых рабочих-среднеазиатов, а затем с помощью подкупленной милиции, не выплатив заработка, депортировала их на родину.⁵⁵ Об охране труда в таких условиях можно даже не говорить: *«Строительные компании часто привлекают к работе мигран-*

⁵⁴ Например. С. Ганушкина в одном из интервью рассказала о существовании подобных «приемов сокращения издержек» среди недобросовестных работодателей: «Сейчас вот разбираем еще одну нехорошую историю. Парни три месяца трудились на отделке коттеджа в Рузском районе. А когда дело подошло к концу, хозяин просто вызвал милицию. Наряд приехал и забрал строителей за отсутствие документов» (См.: Гранина Н. Армия гастарбайтеров может стать армией разбойников // Известия. — 2008. 31 окт.).

⁵⁵ Фрумкин К., Лоссан А. Привал странников // Компания. Деловой еженедельник. — 2008. 2 июня

тов, потому что их труд относительно дешев и они неприспособлены к быту. Часто случается так, что эти люди живут-существуют на рабочем месте: в подвалах или первых этажах строящихся домов, в условиях полной антисанитарии. Мигрантов попросту можно выжимать как лимон 2–4 месяца, а потом, практически ничего не заплатив, выставить за ворота. Рабочий день может составлять 10–12 часов, а заработная плата 20–25 тысяч рублей» (52 года, эксперт правозащитной организации «Гражданский контроль»).

Поскольку отношения мигранта и работодателя чаще всего основаны на устной договоренности, то отстаивать свои права они не в состоянии, что поощряет недобросовестных работодателей. Ведь при найме на основе устной договоренности трудовые отношения не подлежат регулированию законом, что создает условия для высокого уровня эксплуатации мигрантов, а также игнорирования работодателями целого комплекса трудовых прав. С одной стороны, повышение по новому законодательству штрафных санкций отпугнуло многих от найма нелегалов, но, с другой — эти санкции затронули в основном небольшие компании, крупный бизнес по-прежнему пользуется трудом гастарбайтеров без документов.

Более того, зафиксированы примеры, когда нелегалов нанимают местные власти. В частности, в Москве, по данным А. Терехова, предприятия ЖКХ активно нанимают нелегалов: «Коммунальщики легко договариваются с милицией, а приезжие соглашаются жить в непригодных помещениях и трудиться без социальных гарантий. Нанимающие компании экономят прежде всего на налоговых и социальных отчислениях. Кроме того, мигранты живут в подвалах и выселенных домах, тогда как официальные работники ДЕЗов и РЭУ вправе рассчитывать на предоставление им служебных квартир. В коммунальных организациях, говорит анонимный источник в ФМС, нередко создаются фиктивные платежные ведомости, согласно которым в штате работают только граждане России, а фактически — приезжие из СНГ. При этом гастарбайтеры получают значительно меньше денег, чем указано в ведомости. Разницу руководители ДЕЗов и РЭУ кладут себе в карман. Рентабельность «в черную» нанятой рабсилы доходит до 300–400%, считает источник. Милиция и УФМС закрывают глаза на подобную практику, потому что глава управы либо объяснит начальнику милиции, что улицу мести некому, и поэтому не надо задерживать нелегальных мигрантов, либо поделится с ним своими доходами от нелегалов».⁵⁶ Существование подобных практик признавал в одном из сво-

⁵⁶ Терехов А. Импортный пролетариат // Мой район (Москва). — 2007. 22 июня.

их интервью сам директор российской ФМС: «Городские власти больших городов нанимают дворников из Средней Азии, поселяют их в подвалы или другие нежилые помещения. Вот в январе делали рейд-проверку. Как поступают муниципальные власти? Ставку дают родственнику главы ДЕЗ, он получает годовую зарплату, а работу за копейки выполняют дворники из Средней Азии — Узбекистана и Киргизии».⁵⁷

Таким образом, можно говорить, что помимо коррупционеров из ФМС от присутствия на российском рынке труда нелегальных мигрантов выигрывают крупные компании (в том числе и государственные), которые пользуются беззащитным положением гастарбайтеров, и имеют достаточные ресурсы, чтобы договориться с контролирующими органами.

3. Сотрудники милиции

Наконец, третьей социально-профессиональной группой, которая заинтересована в сохранении в стране большого количества нелегальных мигрантов, являются российские милиционеры. Выходцы из Средней Азии и Кавказских республик, стали регулярной статьёй доходов для сотрудников российской милиции.

Наше исследование началось в 2006 году, сбор эмпирического материала был закончен к началу 2008 года, таким образом, мы смогли зафиксировать, какие изменения произошли в практиках правоприменения рядовых милиционеров в отношении трудовых мигрантов из безвизовых стран СНГ. Ниже мы кратко опишем ситуации взаимодействия между милиционерами и этническими мигрантами до и после изменений законодательства 2007 года, а сравнение этих ситуаций позволит нам ответить на вопрос, как законодательные изменения влияют на существующие практики взаимодействия. Для сравнения возьмем наиболее частотную ситуацию взаимодействия — практику милицейской проверки документов у этнических мигрантов.

Ситуация взаимодействия милиционеров и этнических мигрантов до 2007 года

Анализ интервью с сотрудниками милиции и представителями этнических меньшинств дает нам возможность ясно представить себе основную модель социального взаимодействия между этническими мигрантами и милиционерами до изменений миграционного законодательства в 2007 году.

⁵⁷ Емельяненко В. Константин Ромодановский: «Иностранцы строят пол-России, а мы гордимся ее преображением» // Профиль (журнал). — 2008. 4 февр.

Она определялась тремя основными вводными: во-первых, по разным подсчетам от 40 до 80%⁵⁸ трудовых мигрантов находились на территории России нелегально, во-вторых, мигранты не использовали правовых методов для защиты от произвола сотрудников ФМС, работодателей, или милиционеров МОБ, а в-третьих — сами милиционеры воспринимали мигрантов как источник дополнительных заработков: *«Приезжие — это был просто способ дополнительного заработка» (43 года, старший сержант, СПб).*

Этнические мигранты, обладающие опытом многолетних миграций, описывали ситуацию взаимодействия с милиционерами исключительно в экономических категориях: «поборы», «дань», «возможность денег собирать». Наши информанты, приехавшие в Петербург из стран СНГ, были солидарны при определении мотивов этнически избирательной дискриминации со стороны милиционеров: *«Отношение, знаете какое... вот у ментов, которые на улице? Их отношение простое: чисто хапнуть денег и все» (45 лет, этнический армянин, строитель, СПб),* или: *«Милиционеры живут с нас. Собирают деньги, как дань с неграмотных таджиков... Просто зарабатывают так. Эти поборы, как дань у них» (32 лет, этнический таджик, водитель маршрутного такси, СПб).*

Подтверждения существования «меркантильной» схемы взаимодействия, определяющей взаимоотношения милиционеров (сборщиков «дани») и этнических мигрантов («данников») до 2007 года, мы находим в некоторых социологических исследованиях того периода. Например, результаты исследования проблем адаптации экономических мигрантов из Азербайджана в Петербурге, проведенного сотрудниками ЦНСИ в конце 1990-х годов, демонстрируют, что «Этнические мигранты выбирают жизненные стратегии избегания всякого контакта с государством, в том числе — регистрацию и помощь в ФМС. Каждое формальное столкновение с государственной машиной оказывается для мигрантов дорогим и хлопотным. Отлаженная система взяток позволяет по обоюдному согласию с милиционерами «на месте» решать проблемы, связанные с нарушением паспортного режима. Причем даже наличие регистрации зачастую не может спасти мигранта — «кавказца» от незаконного террора со стороны представителей органов МВД» (Бредникова, Паченков, 1999). В 2004 году в интервью журналу «Отечественные записки» Ж. Зайончковская подчеркивала, что «по-прежнему, остро стоит проблема соблюдения законов работниками системы внутренних дел, которые систематически нарушают

⁵⁸ См.: Козина, Карелина и Металина 2005: 47, или: Нуралиев, 2005: 71.

права мигрантов».⁵⁹ В 2005 году 87% этнических мигрантов, опрошенных самарскими социологами, указали на то, что сталкивались со случаями поборов и вымогательства со стороны правоохранительных органов, 40% опрошенных испытывали подобное со стороны представителей административных структур» (Козина, Карелина и Металина 2005: 50). В статье Н. Зотовой, исследовавшей трудовую миграцию из Таджикистана в Москве и Самаре в 2006 году, мы также находим подтверждения распространенности милицейских поборов, которым подвергаются гастарбайтеры, фенотипически отличающиеся от «славянского большинства».⁶⁰

Важно отметить, что до изменения миграционного законодательства в 2007 году сами мигранты смотрели на проблему регистрации и поборов милиции достаточно просто, воспринимая ситуацию как данность. Они отдавали деньги милиционерам даже при наличии легальной временной регистрации, считая это неизбежной платой за право жить и работать на территории РФ.

Ситуация взаимодействия милиционеров и этнических мигрантов после 2007 года

Теперь приведем несколько свидетельств, описывающих типичные ситуации взаимодействия «стражей порядка» с этническими гастарбайтерами, которые имели место после принятия новых миграционных законов в 2007 году. Сначала приведем высказывания информантов, приехавших на заработки в Петербург. Первая цитата взята из интервью с молодым бизнесменом азербайджанского происхождения, который занят розничной торговлей:

«С одной стороны, сейчас вообще можно через почту зарегистрироваться. Сейчас с этим легко. Все упростилось очень сильно. С разрешением на работу дают на год и, пожалуйста, живи-работай. Но, при этом, милиция все равно на улицах останавливает. То есть, на самом деле, на улице ничего не поменялось для выходцев из Азербайджана. Все тоже: человек

⁵⁹ См.: Миграция вышла из тени. Интервью с Жанной Зайончковой // Отечественные записки, №4, 2004.

⁶⁰ «Хорошо известно, что «охота» на мигрантов является неплохим источником заработка для сотрудников правоохранительных органов. Местные отделения милиции имеют собственные «сферы влияния», собирая дань с рынков и иных мест. К домам в новых микрорайонах, где ведется отделка квартир, часто подъезжают машины сотрудников отделений милиции. Они ходят по подъездам и этажам, выискивая бригады «нелегалов» (Зотова, 2006).

торопиться на работу, при мне это было, вот начинает он (милиционер) смотреть регистрацию: «Она у тебя фальшивая. Где ты сделал ее?» (24 года, этнический азербайджанец, предприниматель, СПб).

Другой информант, работающий на стройках Петербурга, высказался еще более определенно: «Новые правила коснулись только оформления документов, а вот проверки на улице остались как раньше. Уже было несколько случаев у меня, когда приходилось откупаться от ментов, которым по барабану, что у меня все документы нормальные. Они все равно придумают повод, как денег выцыганить» (43 года, этнический узбек, строитель, СПб).

Согласно сравнительному анализу собранных нами историй о случаях послереформенного взаимодействия между сотрудниками МОБ и этническими мигрантами, получается что ситуация не сильно изменилась по сравнению с предыдущей. Изменения в миграционном законодательстве 2007 года позволили значительной части трудовых мигрантов легализовать свой статус пребывания на территории РФ, получив соответствующие документы. Однако наличие этих документов никак не гарантировало гастарбайтеров из СНГ от поборов со стороны сотрудников милиции: «Они все равно придумают повод, как денег выцыганить».

На отсутствие серьезных изменений в своих практиках в работе с этническими мигрантами указывали в интервью сами милиционеры: «Да ничего особо не изменилось (после изменения миграционного законодательства в 2007 году). Единственное, что... приезжие стали увереннее себя чувствовать, вести себя наглее стали. Но всегда можно придумать, как поприжать зарвавшегося гастарбайтера, поэтому принципиально, можно сказать, ничего не поменялось. Также платят они, также откупаются» (36 лет, капитан, СПб).

32-летний сержант ППС объяснил технологию уличных поборов: «Изменение мигрантского законодательства ничего не поменяло. Ведь, статьи-то остались за нелегальное пребывание. Конечно, им полегче стало... уведомительная система и все такое. Но сейчас фальшивок много появилось. Печать поставили на почте, а были ли там документы или нет никто не знает, поэтому всегда есть необходимость проверить». Другой информант из службы участковых, без записи на диктофон рассказывал, как во время последнего (весна 2007) приступа борьбы с нелегальной миграцией, который по инициативе районного начальства проводится раз-два в год, он в течение трех месяцев выявил и арестовал «25 чурбанов за нарушение правил регистрации». Когда дело дошло до суда за каждого РОВД



выплатило по 2 тыс. рублей поощрения. Таким образом, участковый заработал 50 тыс. рублей.

То есть, вопреки либерализации государственной миграционной политики практики милицейских поборов никуда не исчезли. Привлеченные к исследованию эксперты также не нашли серьезных изменений в стилистике работы милиции общественной безопасности: *«Ситуация здесь такая, что вне зависимости от того легальные документы или поддельные, процедура вымогательства денег со стороны сотрудников милиции распространена очень широко. Потому что, во-первых, многие сотрудники милиции просто не знают чем отличаются настоящие документы от поддельных, а, во-вторых, они часто действуют просто на основании приказа своего непосредственного начальства, которое говорит, что в пластиковой карте с разрешением на работу должна быть буква такая-то, такая-то, а эта буква в коде защиты была уже упразднена месяц назад» (34 года, юрист, СПб).*

Эксперт, специализирующийся на журналистских расследованиях, касающихся схем и методов работы российских силовых структур, рассказал о способах вымогательства, которые используют сотрудники МОБ по отношению к этническим мигрантам: *«Сотрудники милиции должны проверять соответствие документов... то есть они должны проверять их на предмет их легальности. Они имеют право и даже обязанность посылать в ФМС запросы, но ответы на эти запросы могут не придти, либо ответы из ФМС приходят без надлежащего оформления. Соответственно задержанному предоставляется выбор: либо ты сидишь в «обезьяннике» и ждешь пока придет официальный ответ, подтверждающий легальность твоего нахождения, либо... Причем тут интересный момент: официальный ответ может придти только по письменному заявлению, а письменное заявление идет даже не сутки. По закону такого гражданина не могут содержать более 48 часов, но на практике может быть значительно больше. Поэтому обычному гражданину Азербайджана проще заплатить деньги, либо это сделает его работодатель, чтобы его выпустили из отделения милиции».* (45 лет, журналист, СПб).

Адвокат, занимающийся защитой прав этнических меньшинств, солидарен с мнением предыдущих экспертов: *«Могу со всей определенностью сказать, что мой опыт указывает на то, что поборы никуда не делась, несмотря на изменения в законодательстве, касающемся безвизовой трудовой миграции из стран СНГ. Ни упрощение процедуры, ни полная легальность статуса не дает 100% гарантии того, что сотрудники милиции не*

найдут повода, чтобы потребовать с трудового мигранта денег. Я хочу уточнить, что в основном это относится к рядовым сотрудникам милиции, потому что начальство, как правило, понимает, что если человек законно находится на территории РФ, и официальные запросы в ФМС подтверждают легальность его пребывания здесь, то можно получить неприятности, в случаях, когда человек обращается к помощи тех же адвокатов» (33 года, адвокат, СПб).

Дополнительные подтверждения высказанных экспертных оценок, мы находим в докладе сотрудников *Human Rights Watch*, опубликованном в начале 2009 года: «Распространенным явлением остаются насилие и дискриминация со стороны милиции и других правоохранительных органов. <...> Опрошенные нами трудовые мигранты рассказывали, как подвергались вымогательству во время проверки документов на улице, физическому насилию и принуждению к труду в отделениях милиции или у знакомых милиционеров»⁶¹.

Свидетельства о сохранении практики милицейских поборов с этнических меньшинств после изменения миграционного законодательства 2007 года, мы также находим в СМИ. Например, в репортаже о жизни трудовых мигрантов из Таджикистана в Москве, журналистка «Новой газеты» З. Ерошок пишет: «Даже если у таджика есть регистрация, для милиции это ничего не значит. Посмотрят на заветную бумажку и разорвут. И заберут тут же таджика в милицию, и держать будут его там часов пять, и бить, и издеваться. Если у таджика есть с собой деньги или кто-то за него даст выкуп — отпускают».⁶² А корреспондент «Независимой газеты», комментируя введения ограничений на право торговли, прямо отмечает, что «не одна местная администрация и не одно подразделение милиции должны быть благодарны властям за подобные ограничения».⁶³

Собранные в ходе проекта эмпирические данные, дополненные анализом материалов СМИ, позволяют нам с большой долей уверенности говорить о том, что либерализация миграционного законодательства пока не возымела позитивно-правовых последствий на уровне практик повседневного взаимодействия милиционеров и мигрантов. По-прежнему, трудовые мигранты сталкиваются с произволом милиции, обычным в отношении выходцев из определенных стран, в особенности Кавказа и Центральной

⁶¹ Эксплуатация трудовых... 2009: 1, 14.

⁶² Ерошок З. Таджики в Москве /// Новая газета. — 2007. 12 июля.

⁶³ Скляр С. О вреде и пользе иностранцев // Независимая газета. — 2007. 2 апр.

Азии, а также представителей российских этнических меньшинств. Представители этнических меньшинств, среди которых нередко оказываются и трудовые мигранты, регулярно подвергаются бесчеловечному и унижающему достоинство обращению. Проверки документов по месту работы, проживания или просто на улице нередко используются в качестве предлога для вымогательства. *Human Rights Watch* в своем докладе документировали целый ряд случаев, когда сотрудники милиции вымогали у трудовых мигрантов деньги, избивали их и издевались над ними⁶⁴. Иногда это происходит во время проверокстроек или квартир, чаще всего — при избирательных проверках якобы на предмет наличия документов и регистрации. С такой дискриминационной практикой сталкиваются не только трудовые, но вообще любые мигранты или российские граждане неславянской внешности, особенно в Москве и Санкт-Петербурге. Эти проверки почти никогда не способствуют выявлению преступлений, но часто служат предлогом для вымогания у проверяемого некоторой суммы денег.

Очевидно, что российские власти не принимают достаточных мер по борьбе с дискриминацией гастарбайтеров из стран СНГ и не обеспечивают пострадавшим доступные и эффективные каналы правовой защиты. Каждый раз, когда люди, приехавшие в Россию на заработки, вступают во взаимодействие с правоохранительными органами, они снова и снова возвращаются в дискомфортную ситуацию. Поэтому нет ничего удивительного, что любой из них старается при малейшей возможности такого взаимодействия избежать. Так характерный для МВД административный и не только садизм оборачивается для милиционеров и сотрудников ФМС дополнительной выгодой, а дискомфорт представителей этнических меньшинств становится дополнительным инструментом, втягивающим их в практики «фоновой коррупции».

С одной стороны, либерализация миграционного законодательства облегчила многим трудовым мигрантам решение вопросов легализации их пребывания и работы в России. Но с другой стороны, еще не всем оформление дается легко из-за сохраняющихся юридических и процедурных препятствий, таких как трехдневный срок постановки на миграционный учет, длительные задержки с выдачей разрешения на работу, быстрое исчерпание квот и другие бюрократические препоны. Иногда трудовой мигрант не может пройти оформление из-за недостаточного понимания или знания его порядка или из-за нехватки средств.

⁶⁴ Эксплуатация трудовых... 2009: 65–66.

Получается, что курс на «повышение миграционной привлекательности» России, зафиксированный в изменениях миграционного законодательства 2007 года, натолкнулся на многочисленные препятствия при воплощении в жизнь на уровне практик непосредственных исполнителей (рядовых сотрудников ФМС и милиции). Мы наблюдаем разрыв между процедурой, прописанной в законодательстве, и реальной практикой ее применения. Проведенный нами анализ фиксирует сохранение неблагоприятного «миграционного климата», который, несмотря на либерализацию миграционного законодательства, оставляет большинство трудовых мигрантов за рамками правового поля в положении потенциальных жертв коррупционеров из силовых ведомств.

