

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАН СРЕДНЕЙ АЗИИ

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF THE MIGRATION SYSTEM:
A COMPARATIVE ANALYSIS OF RUSSIA AND CENTRAL ASIA

Хонходжаев Фаррух Тошходжаевич — независимый исследователь, переводчик в Едином миграционном центре Московской области, к.э.н., магистр политологии

e-mail: h.farrukhon@gmail.com

Farrukh T. Khonkhodzhaev — Independent researcher, translator at the Unified Migration Center of the Moscow Region, Ph.D., Master of Political Science

e-mail: h.farrukhon@gmail.com

Аннотация. В статье приводятся результаты исследования институциональных проблем, связанных с миграционной системой, формальных и неформальных институтов и процессов трансформации в России и в Республиках Таджикистан, Узбекистан и Киргизия. Об институтах, которые являются определяющими в миграционной системе и влияют на дальнейшее развитие миграционных процессов и миграционной политики в исследуемых странах. Автором исследуются три страны Средней Азии — Узбекистан, Таджикистан и Киргизия.

Abstract. The article presents the results of a study of the institutional problems associated with the migration system, formal and informal institutions and transformation processes in Russia and in the Republics of Tajikistan, Uzbekistan and Kyrgyzstan. On the institutions that are decisive in the migration system and influence the further development of migration processes and migration policies in the countries studied. The author explores three countries of Central Asia — Uzbekistan, Tajikistan and Kyrgyzstan.

Ключевые слова: трудовая миграция, миграционные проблемы, миграционная политика, институциональные проблемы, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Киргизия.

Keywords: labor migration, migration problems, migration policy, institutional problems, Russia, Tajikistan, Kyrgyzstan, Uzbekistan.

Трудовая миграция является важнейшей составляющей в экономическом развитии Среднеазиатских стран, таких как Узбекистан, Таджикистан и Киргизия, и играет существенную роль в обеспечении потребностей российской экономики в трудовых ресурсах.

Политические и экономические трансформации последних десятилетий создали условия выхода России на международный рынок труда и привели к развитию новых реалий в области внешней миграции.

Россия занимает второе место в мире после США по привлечению трудовых мигрантов. Ежегодно в Россию въезжают около 14 миллионов иностранных граждан [9]. От 4,5 до 7 миллионов — с целью найти работу. Оценка числа нелегальных мигрантов варьируется от 2,1 до 3–5 миллионов человек. Уже сам диапазон оценки количества нелегальных мигрантов свидетельствует о неэффективности работы институтов, регулирующих миграцию.

Хотя прошло уже почти четверть века со дня суверенитета РФ и миграционный поток не прекращается, но в России все еще не сформирована четкая, понятная, долгосрочная миграционная политика. Государство так часто меняет законы, правила и требования по отношению ко вновь прибывающим, что от этих нововведений создается фон хронической неопределенности в сфере миграционной политики [2; 5].

Несмотря на то, что миграционный прирост до недавних пор выступал как главный источник компенсации демографических потерь [12] (в 2018 году, и он перестал компенсировать демографические потери [12]) и весьма ощутим вклад трудовых мигрантов в экономику страны, к решению актуальных проблем, связанных с миграционным процессом, прилагается недостаточно усилий, либо предпринимаемые шаги в виде принятия новых законов и правил противоречат декларируемым целям миграционной политики.

Действующие в настоящее время механизмы регулирования миграционных процессов, а именно институты, устанавливающие «правила игры», работают неэффективно и не обеспечивают нормальное функционирование этой отрасли.

Институты — это структура, которая функционирует на основании правил и инструкций. По Д. Норту [11], институты, формальные (законодательные) и неформальные (принятые в обществе добровольно) — это ограничения и факторы принуждения во взаимоотношениях, которые определяют и устанавливают «правила игры», согласно которым реализуются интересы общества, обеспечивается компромиссное решение конфликтов. Именно государство устанавливает нормативы, стандарты, принимает законы и устанавливает правила, чтобы добиваться оптимального уровня равновесия во всем.

Особенностью институциональной концепции является изучение экономических явлений в комплексе, в связке с политически-

ми, правовыми и социальными процессами и явлениями, т.е. в институциональном аспекте вопрос рассматривается через призму отношений между людьми в общественном производстве. В этом процессе институт выступает как образец группового поведения, как часть культуры.

Рассмотрим в этом контексте некоторые механизмы функционирования миграционной системы стран и донора, и реципиентов.

Результаты нашего анализа, связанного с институтом регистрации (прописки), который является одним из ключевых в миграционном процессе, показывают следующую картину.

Большинство прибывающих в РФ трудовых мигрантов пользуются безвизовым режимом. Все мигранты из стран с безвизовым режимом (Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан, Молдавия, Украина и 3 страны таможенного союза — Беларусь, Армения и Киргизия) в Россию попадают легально, т.к. никаких разрешений (виз) и специальных приглашений не требуется, и они могут находиться на территории России свободно. Переход от легального статуса к нелегальному происходит лишь по истечении определенного времени или условий, когда мигрант в установленный срок (3 рабочих дня для всех, кроме граждан Таджикистана, для них — 15 рабочих дней) не регистрируется по месту пребывания. В большинстве случаев не по их вине они оказываются нарушителями регистрационного режима, а существующая система делает их таковыми.

Наш опрос показывает, что проблема нелегальности в большинстве случаев связана не с желанием мигрантов уклониться от налогов, а с чрезмерными трудностями нахождения места для регистрации и с неналаженным механизмом работы регистрирующего органа, т.е. неразвитостью институтов.

Все процедуры с получением разрешительных документов и легализации трудовых мигрантов привязаны к документу «регистрация», и ни одну из услуг невозможно получить без предъявления такового. Но легально получить временную регистрацию не просто.¹

Чтобы зарегистрировать трудового мигранта, собственнику жилья вместе с мигрантом надо явиться в МВД или в многофункциональный центр, имея с собой пакет документов, и заполнить бумаги, оставить там копии нескольких документов (регистрация требует письменного заявления, документа, удостоверяюще-

¹ По данным опроса 2017 года, 25% населения (РФ) в возрасте до 30 лет живет не по месту постоянной или временной регистрации. И по факту их права на получение государственных и муниципальных услуг оказываются ограничены. (Репрезентативный всероссийский опрос населения проведен Synopsis:group для Центра стратегических разработок в июле 2017 г., N=2001).

го личность, а также документы, подтверждающие основания для регистрации по конкретному адресу. Это может быть договор социального найма, выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (до 2016 года — свидетельство о государственной регистрации права). Однако зарегистрировать мигранта в тот же день не получится, нужно будет прийти через трое суток за готовым документом о регистрации. При этом немногие идут на это охотно. Причиной тому долговременное запугивание собственников жилья через СМИ тем, что прописавшегося (зарегистрированного) в квартире мигранта будет невозможно выселить, и он отберет у них право собственности, или же демонизация образа мигранта: якобы любая связь с ними — это большие неприятности самому себе. Кроме этого, принятие закона «О резиновых квартирах» еще больше усложняет жизнь не только трудовому мигранту, но и действительно отпугивает собственника жилья и заставляет не связываться ни с трудовым мигрантом, ни с государственным бюрократическим аппаратом.

Вышеупомянутый закон налагает большие штрафы за регистрацию и предусматривает даже уголовную ответственность за «фиктивную регистрацию»: если зарегистрированные субъекты не живут там, где зарегистрированы, то ответственность разделяют две стороны — и собственник, и мигрант, при этом ответственность первого больше, нежели у второго.

Принятие таких законов вредит не только трудовым мигрантам, но и гражданам Российской Федерации. Хотя правозащитные организации предупреждали о вреде и последствиях такого ужесточения законодательства и выступали против принятия таких мер (О принципах работы института регистрации граждан см. в аналитической записке «Регистрация по месту жительства в России» [10]), поправки в законодательство были приняты и даже сформирована Федеральная миграционная служба (ФМС), которая была самостоятельной гражданской организацией. Теперь же она подчиняется и находится в структуре МВД. Также наблюдается постепенный переход от принципа «простого уведомления» к принципу обязательности. Все это свидетельствует об усилении роли силовых структур в государстве и уменьшении роли гражданских институтов.

В принципе, в регистрации иностранного гражданина ничего такого, что могло бы дискредитировать этот институт, нет, если бы не репрессивный характер принятых законов, и организация (механизм) постановки на учет трудовых мигрантов (а с 2015 года, и постановка на учет граждан РФ) [1]. Противоречивый закон и си-

стема регистрации построены таким образом, что любую регистрацию можно будет считать незаконной, а пребывание нежелательным) [8].

Таким образом, можно сделать вывод, что причина нелегальной миграции является институциональной, т.е. «правила игры» установлены таким образом, что выталкивают «игрока» за черту правового поля, вынуждая нарушать правила.

Так в результате действия законов и правил появляется огромная масса нелегальных мигрантов, а это уже приводит к дискриминации: на практике без «регистрации» нельзя устроить детей в сад или школу, нельзя продлить или получить разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство и т.д. Регистрация необходима для получения доступа к государственным услугам, она является «ключом» от «входной двери» – но только первой, и все последующие «двери» привязаны к ней.

Трудности с оформлением документов для трудовых мигрантов начинаются в их странах происхождения. Хотя экономика стран-доноров в большой степени (доля денежных переводов трудовых мигрантов для Республики Таджикистан составляет около 45% (2,5–4 млрд долл. США) ВВП, Республика Киргизстан свыше 30% (2–2,5 млрд долл. США), Республика Узбекистан более 5 % (варьируется: 2,5–5 млрд долл. США) зависит от денежных переводов собственных граждан — трудовых мигрантов, правительства этих стран не упрощают процедуру получения паспортов и других документов, которые необходимы в России [15]. Наоборот, процесс взаимодействия чиновника с трудовым мигрантом для последнего недостаточно институционализирован (не имеет заранее установленных четких правил) и потому является дискриминационным.

К примеру, для того чтобы получить заграничный паспорт в Республике Таджикистан (РТ), гражданин сталкивается с множеством барьеров, таких как искусственное создание очередей (почти во всех точках; преимущественно это органы МВД), сбор и предъявление разнообразных справок; необоснованно высокая госпошлина (официальная цена биометрического паспорта в РТ составляет 795 сомони¹ (75 долл.+75 сомони госпошлина и 40 сомони за обслуживание). Результат нашего опроса показывает,² что в реальности в среднем на получение заграничного паспорта гражданин Таджикистана в Консульствах в РФ тратит 120–220 долларов (по времени 1–1,5 месяца — 2 недели, соответственно),

¹ 5680 рублей по курсу на 09.02.18. Установлено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 02.11.2007 г. №546.

² В рамках этого исследования были опрошены свыше 300 человек в г. Москве и в Московской области.

а в самой республике, 100-120 долл. при средней заработной плате 60 долл. (для сравнения, минимальная пенсия составляет \$ 19,1 [7]). (Подробно о стоимости заграничных паспортов на постсоветском пространстве [цит. по 4]). Более того, в Таджикистане развита практика штрафов, весьма удивительная в ситуациях, связанных с оформлением паспортов и заменой документов. Если сотрудник паспортного стола допускает ошибку в правописании имени, фамилии, даты рождения, то для того чтобы исправить ее и получить другой паспорт (не отходя от отделения, где выдают документ), гражданин должен уплатить штраф и повторно оплатить госпошлину, что также свидетельствует о неразвитости институтов.

Паспортно-регистрационная процедура и оформление других документов, которые необходимы трудовому мигранту, превратились в мощнейший инструмент выкачивания денег в государственных лиц. Обратимся к некоторым показателям в цифрах: трудоспособное население Таджикистана составляет около 5 273 тыс. человек [5], более 60 % из них (приблизительно 3 млн.) имеют заграничные паспорта. Теперь посчитаем, сколько получает бюджет страны от выдачи заграничных паспортов: 3 млн. 77 долл. = 231 млн долл. США. Мы показываем только официальную стоимость, не учитывая того, что 99 % трудовых мигрантов потратили большие суммы денег, чем официально объявленная цена.¹

Кроме того, ежегодно на рынок труда в РТ выбрасывается 200 тысяч молодых людей; 90 % из них будут искать работу за пределами республики, соответственно, они гарантированно обратятся за получением заграничных паспортов.

С 2011 года в Узбекистане выдавались исключительно биометрические паспорта, которые одновременно являлись и внутренними, и заграничными. С 2014 года для выезда за границу в паспорт в обязательном порядке клеивался специальный стикер, действительный на протяжении двух лет (в разрешении на выезд могло быть отказано; эти выездные визы отменены только в январе 2019 г.). С января 2019 года в Узбекистане начали выдавать новые биометрические паспорта взамен уже существующих (которые будут функционировать как внутренний паспорт до истечения их срока действия). Новейшие биометрические паспорта стоят 246 тыс. узбекских сумов² = 30 долл., т.к. старые биометрические паспорта действительны для выезда только до конца 2019 г.,

¹ По данным нашего опроса. Опрос был проведен автором статьи среди трудовых мигрантов Московской области в 2018 г.

² Сум — национальная валюта Узбекистана. Курс на 06.02.2019 1000 сум = 7,8 рублей.

и, учитывая количество граждан Узбекистана только в РФ, (около 3 млн. чел.), которые уже имеют старые биометрические паспорта¹ на руках, можно посчитать дополнительный доход в бюджет: 3 млн долл. * 30 = 90 млн долл. США (в Узбекистане теперь три вида документов: новый биометрический загранпаспорт, старый биометрический паспорт и ID-карта) [14].

Институт прописки в Узбекистане до недавних пор был очень серьезным ограничителем прав граждан и вместе с тем огромной коррупционной составляющей паспортно-визовой и миграционной системы. В столице республики прописка иногородних граждан фактически запрещена. Несмотря на то, что со сменой политического руководства страны, отношение «гражданин — чиновник» меняется в лучшую сторону, ситуацию с институциональными изменениями следует изучать и дальше.

В Кыргызстане процесс оформления паспортов относительно де бюрократизирован и стоимость также существенно ниже, чем в соседних странах, всего 530 сомов² = 7,7 долл. Но все же в Кыргызстане сохранился старый вид института прописки, и он усложняет жизнь многим гражданам³, доставляя немало неудобств. Система достаточно коррумпирована, и трудовые мигранты, согласно нашему опросу, сталкиваются с другими (институциональными) проблемами также на территории РФ.

Ни в одной из этих среднеазиатских стран процедура подачи заявления на получение паспорта не переведена на дистанционную форму через Интернет, в пунктах приема и выдачи паспортов не установлены электронные очереди, что создает постоянное скопление людей и порождает почву для коррупционных схем выдачи документов.

В отличие от Среднеазиатских стран, в России, в паспортно-визовой и регистрационной системе, хотя и внедрены и используются современные информационно-технические средства, но при этом проблемы учета, регистрации и нелегальная миграция остаются весьма распространенными.

Механизмы предоставления услуг не эффективны, а процедура регистрации работает как инструмент давления по отношению к мигрантам и тем гражданам-собственникам недвижимости в РФ, которые их регистрируют. Наглядным примером этого ограничения может послужить «дело Т. Котляр» [13]. Постановление «О вне-

¹ По данным МВД Узбекистана, к концу июня 2018 года более 21 миллиона граждан страны (94,9%) от всех имеющих паспорта уже получили биометрические удостоверения личности старого образца.

² Сом — национальная валюта Республики Кыргызстан. 1 сом = 1 рублю.

³ Более половины жителей республики уезжает на заработки в Россию и Казахстан.

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ФЗ № 376 от 21.12.2013, который фактически возвращает ситуацию к советской прописке и вводит уголовную ответственность за фиктивную регистрацию (внесение изменений в УК РФ ст. 322.2; 322.3 и в КоАП), предусматривая также санкции против граждан России, которые регистрируют мигрантов на своих жилищных площадях, противоречит «правилам игры» основного закона — Конституции РФ.

Мониторинг судебной практики, организованный Комитетом «Гражданское содействие», показывает разрушение организационно-функционального института судейства и демонстрирует существующее двойственное отношение к верховенству права [14]. В качестве примера можно привести судебные процессы и решения по административным делам в отношении мигрантов, которые ведутся по практике «коллективного суда» и «штампования» приговоров, где мигрантов после проверки документов полицейскими доставляют в суд и судят всех, коллективно, без индивидуального рассмотрения каждого дела, как предусматривает закон. К сожалению, суды и полиция работают не как два независимых друг от друга института, а как «один цех». На текущий момент закрыт въезд в Россию более чем 1,6 миллионам иностранцев, а количество депортированных за нарушение миграционного учета ежегодно составляет десятки тысяч.

С одной стороны, власти требуют, чтобы все граждане и организации соблюдали существующие в стране законы, с другой стороны, сама власть не считает себя обязанной соблюдать законы, и более того, государство в любой момент может с легкостью менять или корректировать эти же законы и правила, исходя из собственных представлений о целесообразности. Некоторые действия демонстрируют игнорирование даже норм международного права, что делает страну непредсказуемой и непоследовательной в своих действиях.

Отсутствие и разрушение институтов порождает чувство и культуру безразличия. Гражданам кажется, что отсутствие правил — это норма, и у них нет стремления что-то менять, т.к. они видят свою беспомощность перед лицом государственного аппарата и на практике убеждаются, что деньги решают вопросы быстрее, чем соблюдение установленных процедур. В результате происходит кризис институтов и отказ от других, рыночных, конкурентных, прозрачных механизмов функционирования государства.

Так как многие проблемы возникают в связи с недостаточной институциональной обоснованностью принимаемых законов, т.е.,

законы принимаются скоростно, без особых общественных обсуждений и без учета мнений ученых и других, заинтересованных или связанных с этой системой групп, то в результате миграционные процессы тормозятся, проблемы не решаются, а сами мигранты сталкиваются с многочисленными трудностями.

Нелегальная миграция, теневая занятость, нарушение прав и свобод трудовых мигрантов, произвол правоохранительных органов и неэффективность судебной системы есть прямой результат разрушения институтов.

Действующие на сегодняшний день институты, вопреки провозглашенной концепции социально-экономического развития этих стран, работают не на благо всего общества, а только на пользу определенных, близких к власти, субъектов.

Перспективы развития отношений и интеграционные процессы в странах СНГ актуализируют вопрос о миграции. Контроль и регулирование миграционных процессов требует особого внимания и применения четко работающих механизмов. Хотя взаимодействие сторон в партнерстве базируется на юридической основе и на равноправном балансе их интересов, но сторонам необходимо создать благоприятные условия и подготовить «почву» для институтов.

Успешная реализация программ по интеграции экономик, в том числе и миграционных программ в постсоветском пространстве, будет невозможна, пока не будут созданы работающие институты во всех взаимодействующих странах.

Библиографический список

1. Бадма Бюрчиев. Статья «Закон о регистрации: назад в СССР?». [Электронный ресурс] Режим доступа : http://www.bigcaucasus.com/events/analysis/11-01-2013/82052-registracija_zakon-0/
2. Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы / М.: Издательство «Спутник+». 2010. 221 с.
3. Газета Азия Плюс «Кто кормит Таджикистан» [Электронный ресурс]. Режим доступа :<https://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20171009/kto-kormit-tadzhikistan>
4. Газета Азия Плюс. Статья «Наш дорогой паспорт» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://news.tj/news/tajikistan/society/20180207/nash-dorogoi-zagran>
5. Жигулина О. В. Основные факторы и особенности формирования иммиграционной политики Российской Федерации // Власть. 2016. №3. С. 152–157.

6. Информационно-аналитический электронный журнал. [Электронный ресурс] Режим доступа <https://tj.sputniknews.ru/asia/20180807/1026387544/mvd-uzbekistan-zagranpassport-srok-10-let.html>
7. Информационно-аналитический электронный журнал. [Электронный ресурс]. - Режим доступа <https://tj.sputniknews.ru/infographics/20180816/1026466677/tajikistan-pensii-zarplaty.html>
8. Троицкий К. Доклад. «Административное выдворение из России: Судебное разбирательство или массовое изгнание?» Комитет Гражданское содействие. Москва 2016
9. Казанцев А.А. Международная аналитика. Журнал МГИМО. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://imi-mgimo.ru/ru/mneniya-ekspertov/91-analiticheskiy-tsentr/kazantsev-andrey-anatolievich/252-ezhegodno-v-rossiyu-v-ezhaet-poryadka-14-mln-inostrantsev.html>
10. Кузнецова Дарья «Регистрация по месту жительства в России аналитическая записка» Санкт-Петербург 2018
11. Норт Д. Институты, институциональные измерения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
12. Рязанцева С.В. Материалы к научному докладу чл.-корр. РАН на Ученом совете ФНИСЦ РАН «Демографическое развитие России: состояние, проблемы, перспективы» 19.09.2018.
13. Сайт Комитета Гражданское содействие [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://refugee.ru/news/kak-zastavit-sudyu-begat-ili-kollektivnye-sudy-prodolzhayutsya/>
14. Сайт Комитета Гражданское содействие. «Второе дело Ирины Котляр» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://refugee.ru/vtoroe-delo-tatyany-kotlyar/>
15. The Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD). [Электронный ресурс]. — Режим доступа <https://www.knomad.org/about-us>