

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



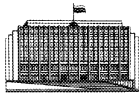
Серия: Проблемы национальной безопасности

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

**№ 14 (498)**

**О состоянии и проблемах правового  
обеспечения противодействия  
нелегальной миграции**

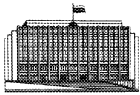
Москва  
2013  
май



*Настоящий выпуск аналитического вестника подготовлен по итогам состоявшегося 23 апреля 2013 года Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «О состоянии и проблемах правового обеспечения противодействия нелегальной миграции».*

*В работе семинара приняли участие представители Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, Фонда «Миграция XXI век».*

*В ходе обсуждения состоялся плодотворный обмен мнениями по теме.*



## СОДЕРЖАНИЕ

**Е.А. Мохов**, начальник отдела национальной безопасности Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, доктор юридических наук, профессор

*О состоянии и проблемах правового обеспечения противодействия нелегальной миграции* .....4

**В.Ю. Леденёва**, директор Центра изучения миграционной политики Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат социологических наук, доцент

*Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции* ..... 13

**В.А. Ионцев**, заведующий кафедрой народонаселения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», доктор экономических наук, профессор

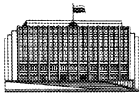
*Современные особенности нелегальной иммиграции в России* .....23

**А.Г. Коровкин**, заведующий лабораторией прогнозирования трудовых ресурсов Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, доктор экономических наук

*Макроэкономический контекст миграционной политики в России* .....48

**В.А. Поставнин**, президент Фонда «Миграция XXI век»

*Нелегальная миграция: проблемы и пути их решения* .....55



**Ю.А. Лялякин**, преподаватель Академии управления  
МВД России, кандидат юридических наук

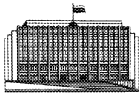
*Влияние нелегальной миграции на обеспечение  
национальной безопасности* .....59

**О.Т. Суюнчалиева**, адъюнкт кафедры государственно-  
правовых дисциплин Академии управления МВД  
России

*Оптимизация миграционной деятельности России в  
свете исторического опыта Российской империи* .....67

**М.С. Бочкова**, ведущий специалист-эксперт отдела  
сопровождения межпарламентской деятельности и  
анализа интеграционных процессов Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации, кандидат  
политических наук

*Борьба с нелегальной миграцией: международный  
опыт* .....76



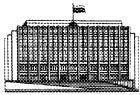
## **О состоянии и проблемах правового обеспечения противодействия нелегальной миграции**

*Е.А. Мохов, начальник отдела  
национальной безопасности  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

Внешняя трудовая миграция в последние десятилетия стала неотъемлемой частью нынешней российской действительности. Неудивительно, что эта тема оказывается предметом бурных дискуссий, а регулирование миграционного потока становится ведущим направлением миграционной политики. Взаимоисключающие предложения о подходах к регулированию трудовой миграции базируются не только на кардинально различающихся концепциях, но и на количественных оценках, разброс которых вызывает обоснованные сомнения в их достоверности и свидетельствует о слабой изученности происходящих процессов.

Разброс оценок этого явления велик, даже когда речь идет об общей численности трудовых мигрантов, занятых в России: по разным оценкам число незаконных трудовых мигрантов в России варьируется от 1,5 до 15 млн. человек.

По сведениям руководителя Федеральной миграционной службы Российской Федерации К.О. Ромодановского: «В настоящий момент в стране находятся 9,5 миллионов иностранных граждан, из них примерно 1,3 миллиона законно работают, 3,8 – условно «приехали в гости»: учиться, лечиться, с другими целями. Из оставшихся 4,4 миллионов человек около 3,5 миллионов иностранных граждан находятся в России более 3 месяцев и для обеспечения своего проживания, видимо, могут работать нелегально. В целом трудовые мигранты составляют не более



7% от всех занятых в экономике»<sup>1</sup>.

Миграционные процессы при выверенной государственной миграционной политике способны быть ресурсом и фактором оптимизации экономики в руках сильного и эффективного государства. Однако в условиях управленческого бездействия или неэффективного управления они нередко (тем более в условиях кризиса) становятся источником социально-экономических, демографических, криминальных, межнациональных, коррупционных и других проблем как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Среди острейших, сопутствующих миграции проблем следует упомянуть диспропорцию миграционных потоков; быстрое изменение в ряде регионов этнического баланса и нарастание этнополитической и этноконфессиональной напряженности в ряде областей – все эти и другие процессы делают актуальным и необходимым проведение активной государственной миграционной политики.

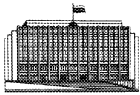
Крайне важной является констатация качественно изменившегося состава мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из государств – участников СНГ. По сравнению с предыдущими этапами, как отмечают эксперты-практики, в настоящее время мигранты обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки<sup>2</sup>.

Достаточно остро связаны с миграционной активностью риски ухудшения криминальной ситуации, возрастание опасности появления религиозного и этнического экстремизма. Одновременно с приездом дешевой рабочей силы из республик Средней Азии в регионы Российской Федерации быстро проникает и исламский

---

<sup>1</sup> Выступление на «правительственном часе» на тему «О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования» в Совете Федерации 22 февраля 2012 г.

<sup>2</sup> [http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail.php?ID=53953](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=53953)



фундаментализм<sup>3</sup>, тесно связанный с экстремизмом и терроризмом, борьбой против представителей традиционных течений ислама. Специалисты отмечают возросшее влияние молодых исламских радикалов на татарскую и башкирскую мусульманскую молодежь, рост у части молодых мусульман популярности религиозной экстремисткой идеологии.

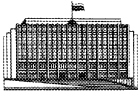
Эксперты отмечают, что маршруты незаконной миграции в нашей стране часто совпадают с путями наркотрафика и перевозки оружия: дельцы наркобизнеса пытаются активно использовать налаженные каналы<sup>4</sup>.

Без принятия мер по укреплению госграницы, выявлению и пресечению устойчивых каналов нелегальной миграции, а возможно, и введения визового режима с некоторыми государствами - участниками СНГ, основными поставщиками нелегальных мигрантов, решить эту проблему будет весьма непросто.

Для успешного решения проблем, связанных с миграцией, например, упорядочения рынка труда, повышения налогооблагаемой базы, снижения уровня преступности, необходим постоянный мониторинг правоприменительной практики, анализ текущего состояния и прогноз развития миграционных процессов. Такая комплексная задача предполагает осуществление, в первую очередь, мер политического, правового, организационного и иного характера при условии координации усилий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и гражданского общества в соответствии с законодательством, регламентирующим отношения в сфере миграции. Ее конечная цель - противодействие угрозам безопасности государства,

<sup>3</sup> <http://www.regnum.ru/news/1572956.html>

<sup>4</sup> Материалы выездного заседания Совета Безопасности России в Екатеринбурге 25 февраля 2013 года.



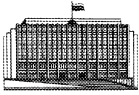
которые несет в себе неконтролируемое перемещение населения, что является одной из сложнейших национальных задач.

Неоднозначно влияние миграции на демографическую ситуацию в регионах Российской Федерации. Сейчас миграционные потоки лишь количественно компенсируют естественную убыль населения, но они в минимальной степени способствуют сохранению и повышению качества человеческого потенциала и социального капитала регионов. Качественные параметры эмиграции и иммиграции сильно отличаются, и иммиграционные потоки (в том виде, в каком они сегодня сложились) не являются адекватной заменой потерь в результате эмиграции из России, что показывает уязвимость позиций апологетов и сторонников так называемой концепции «замещающей миграции».

Важной и значимой для развития регионов проблемой является воздействие миграции на местные рынки труда. Нередко это воздействие серьезно деформирует рынки особенно в отдельных сегментах, где доля иностранных работников особенно велика. В настоящее время значительная часть иностранных работников занята в строительной отрасли (31% от общего числа). Как показывает опыт, организации, работающие в сфере строительства, особенно часто допускают нарушения миграционного законодательства, связанные с привлечением иностранной рабочей силы.

Представители регионов отмечают, что структура профессий мигрантов не соответствует структурным потребностям рынков труда. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе предложение значительно превышает спрос по специальностям: водитель, грузчик, кухонный рабочий, машинист экскаватора, крановщик, бульдозерист, монтажник, повар, слесарь по ремонту автомобилей, слесарь-сантехник, тракторист, уборщик, электрогазосварщик, продавец,





бармен, официант и кладовщик<sup>5</sup>, в то время как заявки на мигрантов не соотносятся ни с перечисленными специальностями, ни с фактическим объемом работ. Аналогичная ситуация наблюдается в Северо-Западном федеральном округе, где, по словам полномочного представителя Президента Российской Федерации Н.А. Винниченко, «несоответствие спроса и предложения на рынке труда приводит к росту безработицы. По последним данным, не имеет работы около 80 тысяч человек, при том, что потребность в работниках, заявленная работодателями, превышает этот показатель более чем в 2 раза, число вакансий составляет 192 тысячи. Очевидно, что ожидания работников не соответствуют предложениям работодателей». Рынок труда в регионе «деформирует массовая и неконтролируемая миграция трудовых ресурсов, которая приводит к множеству социальных проблем и последствий»<sup>6</sup>, практически не ведется работа по созданию программ обучения трудовых кадров с учетом потребностей работодателей.

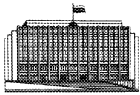
Отрицательный миграционный баланс сохраняется в Республике Коми, Архангельской и Мурманской областях. «Миграционные процессы не компенсируют отток квалифицированных рабочих и инженерно-технических кадров»<sup>7</sup>, - отмечал на одном из недавних совещаний по проблеме миграции Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушев.

Пока в Российской Федерации не просматривается целостной системы механизмов селективной миграции, которая действует, например, в странах Европейского Союза, в США. Отсутствуют прогнозы состояния и потребностей рынка труда, с определением возрастной структуры, образования, квалификации, иных параметров привлекаемых трудовых ресурсов. Слабо ведется работа над

<sup>5</sup> <http://www.regnum.ru/news/1544270.html>

<sup>6</sup> <http://www.regnum.ru/news/1549500.html>

<sup>7</sup> <http://www.regnum.ru/news/1549510.html>



созданием механизмов организованного набора трудовых ресурсов в странах - экспортерах рабочей силы.

Следует отметить негативное влияние, оказываемое повсеместной коррупцией должностных лиц, отвечающих за управление миграцией, выдачу квот на привлечение иностранной рабочей силы. Это лишь усиливает деформации миграционных процессов<sup>8</sup>. Однако предложения по устранению квотирования, которые раздаются со стороны ряда ведомств, в случае их принятия фактически устранят даже несовершенный действующий механизм регулирования миграционных потоков.

**С учетом общественного мнения в последние годы органами российского государства сделан ряд шагов по решению проблем, связанных с нелегальной миграцией.**

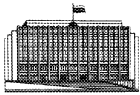
Отражением возросшего внимания к проблемам миграции явилось принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, задающей основные направления как для законодателей, так и для министерств и ведомств.

**Необходимо отметить, что Совет Федерации уделяет постоянное внимание проблемам совершенствования и гармонизации миграционного законодательства<sup>9</sup>.**

---

<sup>8</sup> <http://www.regnum.ru/news/1571669.html>

<sup>9</sup> В конце 2012 года приняты следующие федеральные законы: Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в статью 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в статью 322 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 321-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».



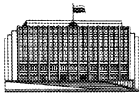
При этом основной акцент в законотворческой деятельности делается на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в части, касающейся вопросов предупреждения и пресечения незаконной миграции, правового регулирования трудовой деятельности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Так, принятыми законами устанавливается либо усиливается уголовная ответственность за пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранцем или лицом без гражданства, въезд которым не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, и за организацию незаконного въезда, пребывания или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Установлена также административная ответственность приглашающей стороны за непринятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации.

Часть принятых законов направлена на совершенствование законодательства Российской Федерации в области адресно-справочного учета граждан Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечение социально-бытовых гарантий трудовым мигрантам и т.д.

Реализация принятых законов позволит повысить эффективность мер по противодействию незаконной миграции и будет способствовать в целом укреплению общественной безопасности и правопорядка в обществе.

Однако коррекция законодательства не всегда адекватна складывающейся ситуации. Так, с одной стороны, ужесточаются



санкции за нарушения миграционного законодательства, обсуждаются предложения дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации новыми статьями «Незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства» и «Незаконное предоставление жилых и нежилых помещений иностранным гражданам или лицам без гражданства»<sup>10</sup>, вводится запрет на въезд в Россию иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае, если тот неоднократно привлекался к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства<sup>11</sup>. С другой стороны, система патентов либерализует стихийные миграционные потоки и узаконивает статус-кво, усугубляя диспропорции между реальными потребностями в определенных специалистах и профессиях регионов, предприятий, отраслей и стихийно складывающейся структурой занятости мигрантов, не отвечающей потребностям экономики.

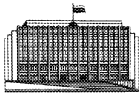
**В целях противодействия незаконной миграции** необходимо, на наш взгляд, продолжить осуществление организационно-правовых мер, направленных на:

разработку новых комплексных критериев оценки эффективности миграционной политики, мониторинга правоприменения норм миграционного законодательства. При этом необходимо учитывать не

---

<sup>10</sup> ФМС России ежегодно фиксирует более 6 тыс. адресов, по которым регистрируется значительное количество проживающих (нередко от 100 до 200 и более человек). Мигранту такая оплаченная услуга позволяет претендовать на продление разрешения на временное проживание и вида на жительство и, в свою очередь, значительно упрощает процесс трудоустройства, а также позволяет избежать ответственности за нарушение правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства. Предлагается установить, что регистрация мигранта по месту жительства допускается лишь при соблюдении учётной нормы площади жилого помещения на одного человека, определенной в соответствии с Жилищным кодексом РФ.

<sup>11</sup> В ряде регионов, в которых доля мигрантов особо высока, например, в Санкт-Петербурге, депутаты Законодательного собрания выступают за дальнейшее ужесточение миграционного законодательства, в том числе и федерального. Предлагается ужесточить правила регистрации мигрантов, включая обязательное дактилоскопирование, а также правила депортации в случаях правонарушений. Предполагается также ввести ограничения на деятельность компаний, использующих нелегальных мигрантов, в первую очередь для участников строительного рынка. Характерно, что такие предложения в том или ином варианте поддерживают представители всех партийных фракций («Единая Россия», «Справедливая Россия», «Яблоко»). Такая позиция обусловлена тем, что, по данным последних опросов, миграционная ситуация в городе стала одной из основных проблем, которые волнуют петербуржцев. (<http://www.regnum.ru/news/1570548.html>).



только экономические, но и социальные, демографические, этнополитические, культурные и иные последствия миграции для развития регионов;

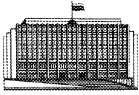
оптимизацию трудовой миграции, в том числе через создание механизма и порядка определения потребности России в иностранных работниках, а также внедрение предлагаемых программ трудовой миграции, включая оргнабор, а также создание балльной системы отбора для получения вида на жительство и стимулирование миграции на жительство бизнесменов, инвесторов и молодежи;

ужесточение мер в отношении злостных нарушителей миграционного законодательства, в отношении которых ранее уже выносились решения о реадмиссии, депортации либо административном выдворении за пределы территории Российской Федерации и ограничения им права въезда на территорию Российской Федерации сроком до 10 лет;

расширение взаимодействия и усиление координации при осуществлении согласованных мер противодействия нелегальной миграции, предусмотренных межгосударственными соглашениями, с заинтересованными органами и ведомствами государств - участников СНГ;

установление режима въезда граждан государств - участников СНГ (кроме стран Таможенного союза) на территорию России исключительно по заграничным паспортам;

систематическое проведение территориальными органами МВД и ФМС России оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.



## Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции

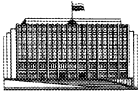
*В.Ю. Леденёва, директор Центра изучения миграционной политики Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат социологических наук, доцент*

Российская Федерация достаточно слабо использует селективный подход при регулировании миграции: государство не препятствует въезду практически всех категорий иностранных граждан из стран безвизового въезда.

Опыт цивилизованных стран показывает, что страна должна четко формировать заказ мигрантов на ближайший срок, сколько, куда и каких специалистов понадобится, - это во-первых. Во-вторых, процесс перемещения трудовых мигрантов надо начинать организовывать еще в стране пребывания.

Один из существенных минусов российской политики в области трудовой миграции заключается в сложности трансформации нелегального статуса в легальный. При этом трудовые мигранты активно предпринимают усилия для собственной легализации: выезд в сопредельные с Россией государства для получения миграционной карты, приобретение регистраций миграционного учета, оформление разрешений на работу и патентов через посреднические организации, а зачастую и через изготовителей фальшивых документов.

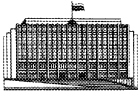
Нелегальный статус ставит трудового мигранта вне общества. Все его отношения с принимающим обществом приобретают неравноправный и неправовой характер. Это касается всего комплекса отношений трудовых мигрантов с принимающим обществом как в сфере



трудовой деятельности, так и за ее пределами. Подавляющее большинство нелегальных молодых трудовых мигрантов в Российской Федерации оформляют трудовые отношения посредством устной договоренности, что нередко выступает основанием и риском для нарушения трудового соглашения. Трудовой контракт является большой редкостью. Часто мигранты сталкиваются с отсутствием техники безопасности, ненормированным рабочим днем.

Трудовые мигранты имеют негативный опыт социальных взаимодействий и с местным населением, поскольку нередко выступают в качестве замкнутой общины, противостоящей принимающему обществу. Данное обстоятельство минимизирует возможность полноценного интегрирования мигрантов и принимающего общества, взаимного культурного обмена и кросскультурного поведения, преодоления существующих стереотипов восприятия и поведения.

Другой существенной причиной, оказывающей влияние на интолерантность принимающего общества, является опасение, что трудовые мигранты отнимают у местного населения рабочие места. Хотя реально проблема конкуренции на рынке труда не столь однозначна: конкуренция за рабочие места зачастую «носит более сложный, иерархизированный характер, исходит из наличия секторов экономики, созданных специально для трудовых мигрантов, где конкуренции для местных работников нет. Конкуренция имеет место среди трудовых мигрантов, между старыми и новыми трудовыми мигрантами, как свидетельствует опыт исследований в странах Европейского Союза. В то же время имеются секторы в экономике, где конкуренция с местным населением – реальность. Но эта реальность касается нередко малоквалифицированных категорий рабочей силы. В этих секторах конкуренция между трудовым мигрантом и местным



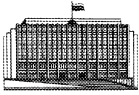
работником часто носит надуманный характер, потому что местный работник изначально не желает включаться в трудовой процесс в силу различных причин.

Трудовые мигранты не ожидают помощи ни со стороны государственных органов принимающей страны, ни со стороны структур гражданского общества. Они рассчитывают только на себя и своих близких. В силу этого они имеют ограниченные контакты с институтами гражданского общества, за исключением общения с правоохранительными органами по вопросам регистрации и легализации пребывания на территории России.

Государственная социальная поддержка трудовых мигрантов направлена в первую очередь на оказание помощи легальным мигрантам, трудоустраивающимся на государственные предприятия и организации или в те отрасли экономики, которые малопривлекательны для коренного населения. В отношении нелегальных трудовых мигрантов государственная миграционная политика направлена на выявление, контроль и выдворение их из страны. Но, учитывая тот факт, что легально может трудоустроиться лишь незначительная часть трудовых мигрантов (ввиду отсутствия соответствующего образования, квалификации, опыта работы, а также искусственного и необоснованного ограничения квот), государственные меры поддержки нельзя назвать достаточными. Также стоит сказать, что практически отсутствует правовая защита мигрантов со стороны государства, так как многие государственные органы, которые поставлены блюсти закон, защищать права человека, зачастую сами являются его нарушителями в отношении мигрантов.

Государственная социально-правовая защита практически отсутствует. Мигранты вынуждены обращаться в организации, имеющие диаспоральную направленность, либо классифицируемые по





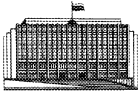
отдельным социальным группам, что приводит к локализации мигрантов, образованию отдельных социальных анклавов, замкнутости и дезинтеграции, что никак не отвечает интересам государственной кадровой политики России.

Мы считаем, что необходимо рассмотреть вопрос о введении государственного института Уполномоченного по правам мигрантов, что позволит подготовить базу для решения данных проблем, а также сократить нарушения прав человека со стороны правоохранительных служб, проводить контроль настроений мигрантов, бороться с анклавностью, противодействовать нелегальной миграции, повышать правовую грамотность среди мигрантов, способствовать интеграции в российский социум и обеспечит положительное реноме России в международных отношениях.

Необходимо модернизировать систему заявок работодателей для привлечения иностранной рабочей силы следующим образом.

Работодатель будет иметь право подавать заявки о потребности в рабочей силе для замещения вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками неограниченное число раз. Заявки подаются и рассматриваются в автоматическом режиме в электронном виде с использованием систем «электронного правительства» и государственных услуг. Они подлежат обязательному удовлетворению, если в регионе нахождения работодателя на учете в центрах труда и занятости нет соискателей из числа российских граждан по данной специальности. В случае если они имеются, то в привлечении иностранной рабочей силы по данным специальностям будет отказано.

Россия связана договорами о безвизовом въезде со многими странами СНГ и необходимо сохранить данный порядок въезда, но можно изменить принципы пересечения границы в зависимости от цели въезда. При указании учебной, служебной, частной, деловой,



туристической цели въезда иностранный гражданин, прибывающий в Российскую Федерацию в порядке, не требующем визы, может беспрепятственно пересечь границу и по прибытии в место пребывания встать на миграционный учет не более чем на 90 суток по адресу проживания.

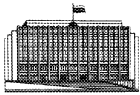
При указании цели въезда – «работа», иностранный гражданин допускается на территорию Российской Федерации лишь в том случае, если на него есть электронная заявка от работодателя в порядке, указанном выше.

Таким образом, приехать на работу смогут только те иностранные граждане и в таком количестве, которое необходимо для российских работодателей.

Также на пунктах пересечения государственной границы Российской Федерации необходимо внедрить систему электронного дактилоскопического сканирования отпечатков пальцев либо сетчатки глаза для всех иностранных граждан для сравнения с электронной базой нарушителей, чтобы пресечь въезд граждан, нарушивших миграционное, административное законодательство.

При пересечении границы миграционная карта должна уйти в прошлое, на смену должна прийти электронная запись в базе данных пересечения границы Российской Федерации. Также возможно дублирование данных о пересечении границы на бумажном носителе в архив.

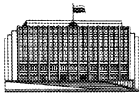
Иностранный гражданин, въехавший на территорию Российской Федерации с целью въезда «работа», может встать на миграционный учет только по адресу работодателя (юридическому, фактическому либо адресу общежития) и не может это сделать в частном жилом секторе.



Нужно также законодательно внедрить и стандартизировать единую информационную базу данных об иностранных гражданах в Российской Федерации, свести воедино данные Пограничной службы ФСБ России о въезде и выезде иностранных граждан, информационных систем Федеральной миграционной службы, МВД, а также Служб занятости и Федеральной налоговой службы. Чтобы одним запросом, используя приборы электронного учета, уполномоченные сотрудники правоохранительных служб могли получать полную информацию об иностранном гражданине: паспортные данные, фотография, даты въезда в Российскую Федерацию и количество таких въездов, постановки на миграционный учет, приобретения разрешения на работу, трудоустройства, увольнения, данные о работодателе, уплаченных налогах и т.д. Это пресечет нарушения в сфере миграции, избавит рынок труда от недобросовестных работодателей, упразднит очереди в отделах трудовой миграции, позволит проверять иностранцев даже при отсутствии у них паспорта в течение нескольких минут (облегчение паспортного режима), положит конец коррупционным проявлениям со стороны государственных служащих.

Социальная работа с мигрантами строится в соответствии с основными направлениями государственной миграционной политики, целью которой является эффективное управление миграционными процессами для устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, обеспечение ее национальной безопасности, геополитических интересов, прав и свобод человека и гражданина.

Современная государственная миграционная политика реализуется в четырех приоритетных направлениях: первое – привлечение в Российскую Федерацию высококвалифицированных трудовых ресурсов; второе – содействие добровольному переселению в

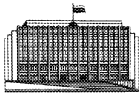


Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; третье – формирование гармоничной системы расселения на основе миграционной привлекательности регионов страны в зависимости от демографической ситуации, потребности в трудовых ресурсах, прогноза социально-экономического развития, а также создания благоприятных условий для жизнедеятельности местного населения; четвертое — эффективное противодействие правонарушениям и преступлениям в сфере миграции в системе борьбы с преступностью и терроризмом на международном и национальном уровнях.

Если в первых трех компонентах мигрант еще может получить какую-либо помощь, то при нарушении его прав и свобод со стороны государственных органов он совершенно беззащитен. Хотя необходимо отметить, что у него есть возможность обратиться в суд либо в прокуратуру, но обычно внешние мигранты не имеют возможности использовать данный фактор по причине плохого владения русским языком, боязни мести со стороны работников государственных структур и отсутствия уверенности в справедливом решении, так как зачастую органы власти работают как единый механизм, единая система, себя всесторонне защищающая и покрывающая.

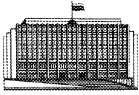
Также не все категории мигрантов в равной степени могут рассчитывать на социальную поддержку со стороны государства. В Российской Федерации к социально поддерживаемым категориям мигрантов относят: студентов-мигрантов, вынужденных переселенцев и беженцев, высококвалифицированных трудовых добровольных мигрантов, легальных мигрантов, относящихся к социально ущемленным слоям населения (многодетные семьи, инвалиды, дети, пожилые люди).

Целями социальной работы с социально одобряемыми категориями мигрантов являются, с одной стороны, повышение



социального статуса и улучшение положения мигранта, а с другой – воздействие на среду, в которую они включаются. Результатом должно стать «примирение» с новой социальной средой, интеграция в нее.

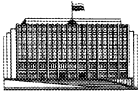
Приоритетными направлениями в области социальной поддержки мигрантов в Российской Федерации должны быть: создание условий для получения профессионального образования (квотирование мест в средних специальных и высших учебных заведениях для особо нуждающихся мигрантов и жителей сельской местности); социально-экономическая поддержка (пособия, льготы, натуральная помощь); медико-социальная поддержка (медицинское страхование, льготное медицинское обслуживание, бесплатная экстренная медицинская помощь, организация диспансеризации); социально-правовая поддержка (юридические консультации, правовое просвещение); информационная поддержка (создание информационных служб и бесплатных консультационных пунктов); помощь в трудоустройстве (биржи труда, организация дополнительных рабочих мест для высококвалифицированных специалистов); поддержка молодой семьи (льготное ипотечное кредитование, снижение налогового бремени, выплата компенсаций и пособий при рождении ребенка и на период декретного отпуска); социально-психологическая поддержка в период адаптации к новому месту жительства (работа психологических служб в учебных заведениях и на некоторых предприятиях, «телефоны доверия»); профилактика асоциальных явлений (наркомания, алкоголизм, проституция, преступные действия) в среде мигрантов; контроль нелегальной миграции (организация регулярных рейдов службами правопорядка, проверка паспортного режима, выдворение нелегальных мигрантов из страны); социально-культурная поддержка (деятельность национально-культурных объединений и диаспор, различных религиозных концессий, общественных организаций).



Однако, как мы видим из практики, данные направления социальной работы с мигрантами имеют в основном декларативный характер. Направление государственной политики в сфере миграции имеет явно репрессивный и запретительный характер. Как об успехе докладывают органы регулирования миграционных процессов о сокращении квот на легальную рабочую силу. Количественные показатели административных протоколов и выдворенных мигрантов имеют решающее значение в отчетах Федеральной миграционной службы. Однако никто не отчитывается о том, сколько мигрантов удалось вызволить из рабства, сколько удалось раскрыть преступлений против них, предотвратить незаконные действия некоторых представителей правоохранительных служб, сколько удалось предоставить статус беженцев, сколько обучили русскому языку, сколько проведено работы в сфере адаптации и интеграции, сколько приостановлено исполнительных производств о выдворении и выдачи мигрантов в государства, где им грозит опасность.

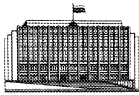
Регулирование трудовой миграции в России напрямую зависит как от положительных, так и от отрицательных последствий самой миграции. К положительным последствиям можно отнести следующие: занятость рабочих мест, связанных с непрестижным или тяжелым трудом, на которые не претендуют граждане страны; расширение внутреннего рынка страны за счет спроса на товары и услуги, предъявляемого иностранными рабочими. К тому же трудовые мигранты не только не требуют социальных пособий, но, уплачивая налоги и другие обязательные взносы, снижают относительную налоговую нагрузку на коренное население.

К отрицательным последствиям трудовой миграции относятся: рост нелегальной миграции, особенно за счет работников, у которых истек срок пребывания, но они не хотят возвращаться на родину,



надеясь опять найти работу в принимающей стране; рост социальной напряженности в связи с ростом нелегальной миграции; преступность в мигрантской среде, правонарушения мигрантов в отношении российских граждан, а также преступления, направленные против самих мигрантов, как самой незащищенной социальной группы, отторгаемой российским обществом. Зачастую такие нарушения закона, попирающие права человека осуществляются самими правоохранительными органами.

На сегодняшний день практически отсутствует политика в сфере социально-правовой защиты трудовых мигрантов и их адаптации к российским условиям. Чтобы исчез демпинг на рынке труда, необходимо дать мигрантам те же права, что и у российских работников, ту же зарплату, социальные гарантии. Предоставление одинаковых прав всем субъектам рынка – это неременное условия эффективной миграционной политики. Но работодателю это не выгодно. Поэтому важный момент – узаконивание равных обязанностей. Если мигрант или работодатель, представитель правоохранительных органов нарушает закон – он должен быть наказан. На практике происходит по-другому. И такая деятельность является угрозой не только экономике, но и сломом культурного баланса страны.



## Современные особенности нелегальной иммиграции в России

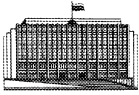
*В.А. Ионцев, заведующий кафедрой  
народонаселения федерального  
государственного бюджетного  
образовательного учреждения  
высшего профессионального  
образования «Московский  
государственный университет  
имени М.В. Ломоносова», доктор  
экономических наук, профессор*

Начиная со второй половины XX века, одной из характерных тенденций развития международной миграции населения является определенная непреодолимость нелегальной миграции. Еще в 1974 году в резолюции 59-й сессии Международной организации труда (МОТ) указывалось, что «несмотря на усилия, прилагаемые главными странами, использующими иностранную рабочую силу, число стихийных (нелегальных) мигрантов остается весьма значительным, а если подойти к этому вопросу в плане всего мира, то эта миграция, скорее, является правилом, а не исключением»<sup>12</sup>.

Несмотря на активизацию миграционной политики, реализацию многочисленных мер, направленных на борьбу с нелегальной миграцией и сокращение ее масштабов, за прошедшие более 30 лет масштабы нелегальной иммиграции в мире не только не уменьшились, а наоборот, значительно возросли. Так, в 2004 году в резолюции 92-й сессии МОТ констатировалось, что «численность мигрантов с неурегулированным статусом растет, чему способствует рост неофициальных форм занятости, нехватка рабочих для грязных, непрестижных и опасных рабочих мест и отсутствие возможностей для легальной трудовой миграции. Отсутствие законодательного регулирования миграционных процессов и национальной политики в

<sup>12</sup> ILO (1974). Resolution concerning Future ILO Action in the Field of Migrant Workers [Committee on Migrant Workers].



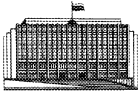


этой области в ряде стран, в том числе и России, способствуют росту числа нелегальных мигрантов», а одной из задач организации являлось обобщение опыта (best practices) по предупреждению и борьбе с нелегальной трудовой миграцией<sup>13</sup>.

Несмотря на ухудшение во второй половине 2000-х гг. в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом макроэкономической ситуации в большинстве стран, принимающих мигрантов, и сокращение в них численности рабочих мест, стимулы к нелегальному въезду для работников, с одной стороны, и использованию нелегальной рабочей силы для работодателей, с другой стороны, сохраняются. При этом в настоящее время в странах с относительно либеральной иммиграционной политикой, в которых сохраняются легальные возможности иммиграции (в том числе Австралия, Канада, США), нелегальная миграция становится альтернативой для тех мигрантов, которые не удовлетворяют жестким критериям отбора и не готовы к длительному ожиданию разрешения на въезд или для которых нелегальная иммиграция менее затратна. В свою очередь, в странах с рестрикционной иммиграционной политикой, в которых возможности легального въезда или пребывания значительно ограничены (в том числе страны ЕС), использование механизмов нелегальной миграции для большинства потенциальных мигрантов становится практически единственным способом переезда<sup>14</sup>. Все вышесказанное подтверждает, что нелегальная миграция является характерным явлением современной действительности и обуславливает ее непреодолимость, связанную с существованием капиталистического способа производства, в рамках которого полностью искоренить данное явление

<sup>13</sup> ILO (2004). Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy [Committee on Migrant Workers]. pp. 523, 61 ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms\\_178658.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_178658.pdf)).

<sup>14</sup> Ионцев В.А., Алешковский И.А. (2008) Нелегальная миграция в общественно-политическом дискурсе // Международная миграция: экономика и политика. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». М.: ТЕИС.



невозможно. Невозможно в силу чрезвычайной выгоды этого явления для предпринимателей, для отдельных государственных структур и даже государства в целом (последнее в яркой форме характерно для США). Вместе с тем хочется сразу подчеркнуть, что, несмотря на данную непреодолимость, при определенных условиях возможно значительное уменьшение численности нелегальной иммиграции.

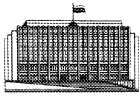
В последнюю треть XX века и в начале XXI века обострение социально-экономических проблем в странах, принимающих мигрантов, изменение геополитической ситуации в мире и другие факторы привели к тому, что нелегальная миграция стала предметом возрастающей и расширяющейся общественной дискуссии во многих странах мира. Социологические опросы свидетельствуют о том, что жители большинства развитых странах рассматривают нелегальную иммиграцию как одну из наиболее острых проблем. Так, по данным опроса жителей Европейского Союза (Eurobarometer), осенью 2012 года иммиграция, в том числе нелегальная, рассматривалась жителями ЕС в числе пяти наиболее важных проблем, с которыми сталкивается ЕС в настоящее время<sup>15</sup>. Жители развитых стран связывают приток мигрантов с ухудшением условий жизни коренного населения, ростом преступности, угрозами международного терроризма, увеличением нагрузки на систему социальной помощи развитых стран и другими негативными явлениями<sup>16</sup>.

Обеспокоенность общества, в свою очередь, обуславливает возрастающий интерес к проблемам нелегальной миграции со стороны государственных и политических деятелей, общественных организаций, ученых, международных организаций (ООН, МОМ, МОТ, Европейский

---

<sup>15</sup> European Commission (2012) Standard Eurobarometer 78 / Autumn 2012 – TNS Opinion & Social. Brussels. P. 12.

<sup>16</sup> Migration Policy Institute (2011). Irregular Migration in Europe. Washington. P. 2.



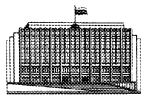
Союз, Совет Европы и др.). Это стало особенно заметным после трагедии 11 сентября 2001 г. в США, когда основной темой стала проблема национальной безопасности и противодействие международному терроризму, и после событий «арабской весны» 2011 года, существенно обострившей проблему вынужденной и нелегальной миграции в Европе.

Формирование новой миграционной ситуации на постсоветском пространстве после распада СССР привело к росту масштабов нелегальной иммиграции из ближнего и дальнего зарубежья в Российскую Федерацию. За последние двадцать лет нелегальная миграция стала устойчивым и масштабным явлением, оказывающим значительное влияние на социально-экономические и политические процессы в России. По мнению ряда экспертов, нелегальная миграция несет угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года указывается, что в ближайшее время «обострятся мировая демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, возрастут угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией»<sup>17</sup>.

Вместе с тем отсутствие эффективного контроля за въездом и выездом иностранных граждан в Российскую Федерацию не позволяет сколько-нибудь точно оценить реальные масштабы нелегальной иммиграции, а методы оценки численности нелегальных мигрантов до настоящего момента недостаточно разработаны. Таким образом, данные о масштабах нелегальной миграции в России являются фрагментарными и часто несопоставимыми. Так, по оценкам представителей ФМС России, в России объемы нелегальной миграции составляли в начале 2000-х гг. примерно от 3 до 15 и более миллионов

---

<sup>17</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>).



человек<sup>18</sup>. По последним данным руководителя ФМС К.О. Ромодановского (пресс-конференция в «РИА Новости» 17 мая 2013 года), на начало 2013 года в России находилось не менее 3,3 млн. лиц с неопределенным статусом нахождения в стране. В выступлении Д.А. Медведева на заседании Совета Безопасности России в 2012 году отмечалось: «Нам необходимо завершить формирование системы, которая бы эффективно решала весь спектр вопросов, относящихся к миграционной политике. К примеру, до сих пор ни одна из государственных структур не располагает полной информацией о количестве нелегальных мигрантов. И методики подсчёта, естественно, очень разные. Соответственно, прыгают цифры, масштаб проблемы до конца непонятен»<sup>19</sup>.

Вместе с тем оценка численности нелегальных мигрантов необходима для проведения эффективной государственной миграционной, демографической, экономической, социальной политики, политики в области занятости и охраны труда, а также организации правоохранительной деятельности.

Сложность изучения такого социального явления, как «нелегальная миграция», обуславливается отсутствием устоявшегося терминологического аппарата. Так, в работах ведущих отечественных и зарубежных специалистов можно найти не только различное обозначение нелегальной иммиграции, но и разное понимание самой сути этого явления<sup>20</sup>.

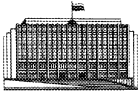
Для обозначения мигрантов, которые въезжают в страну незаконно или нелегально, нарушают установленные сроки пребывания

---

<sup>18</sup> Грицук М., ФМС подсчитала мигрантов // Российская газета, 15 октября 2012 г. (<http://www.rg.ru/2012/10/15/fms-site.html>).

<sup>19</sup> Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета Безопасности России 27 апреля 2012 года (<http://www.kremlin.ru/news/15164>).

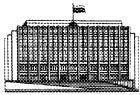
<sup>20</sup> См., подробнее: Ghosh, 1998; Okolski, 2000; Tapinos, 2000; Красинец, Кубишин, Тюрюканова, 2000; Воробьева, 2001; Витковская, 2002; Ионцев, 2002; Migration in an interconnected world, 2005; Papademetriou, 2005, Jandl and Kraler 2006, Kraler and Vogel, 2008).



или пребывают в стране без вида на жительство, нарушают иные установленные для них миграционные правила, и соответствующего вида миграции в современной научной литературе используется целый ряд терминов и выражений: «недокументированная» (“undocumented”, “paperless”), «незаконная», «нелегальная» (“illegal”), «неразрешенная» (“unauthorized”), «неурегулированная» (“with an irregular status”, “irregular”), «подпольная» (“clandestine”), «полулегальная» (“quasi-legal”) миграция и др. При этом одни ученые рассматривают эти термины как синонимы, тогда как другие считают эти понятия принципиально различными. Например, могут быть нюансы между терминами «illegal migration», «clandestine migration», «undocumented migration» и «irregular migration». В то же время в последнее время в зарубежной литературе сужается применение терминов “illegal migration” («нелегальная миграция», «незаконная миграция»), отдается предпочтение термину “irregular migration” («мигранты с неурегулированным статусом»), что обусловлено тенденцией ограничения использования термина «незаконная миграция» только случаями, когда речь идет о контрабанде мигрантов и торговле людьми.

Отдельно стоит отметить, что в России дискуссия о категории «нелегальный мигрант» приобрела в 1990-е годы не только научный, но и острый общественно-политический резонанс. Последнее было обусловлено появлением в связи с распадом СССР так называемого ближнего зарубежья и переездом в Россию на постоянное место жительства сотен тысяч бывших советских граждан, статус которых долгое время не был установлен.

Одним из первых международных документов, в котором рассматривается термин «нелегальная миграция» являлась Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об



обеспечении трудящимся-мигрантам равенства, возможности и обращения» 1975 года.

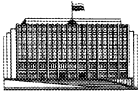
В Конвенции № 143 подчеркивается, что «каждый Член Организации принимает все необходимые и соответствующие меры... против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, начинается ли это движение с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее, а также против тех, кто нанимает трудящихся, иммигрировавших в незаконных условиях». Таким образом, уже в этом документе указано, что нелегальность может быть связана с различными аспектами: *въездом, транзитом или пребыванием в стране, способом занятости*.

В Конвенции № 143 отдельно указывается, что «при условии, что трудящийся–мигрант проживал на законных основаниях в стране с целью занятости, он не рассматривается как лицо, находящееся на незаконном или нарушающем правовые нормы положении только из-за простого факта потери своей занятости, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или, в случае необходимости, его разрешения на право работы». Кроме того, в Конвенции отдельно поднимается вопрос о том, что «ввиду существования незаконной или тайной миграции рабочей силы желательно было бы принять новые нормы, специально направленные на борьбу с такими злоупотреблениями»<sup>21</sup>.

В Программе действий Международной конференции ООН по народонаселению и развитию 1994 года указывается, что **«незарегистрированные или нелегальные мигранты** — это лица, которые не удовлетворяют установленным принимающей стороной

---

<sup>21</sup> Конвенция МОТ №143 1975 г. «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигранта равенства, возможности и обращения» ([http://moscow.iom.int/russian/Legislation/ILO143\\_ru.pdf](http://moscow.iom.int/russian/Legislation/ILO143_ru.pdf)).

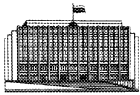


требованиям в отношении въезда, пребывания или экономической деятельности». Кроме того, в этом документе обращается внимание, что «с учетом наблюдающегося в ряде развивающихся стран усиления тенденций к миграции населения, особенно в связи с продолжающимся увеличением численности населения в этих странах, ожидается, что масштабы незарегистрированной или нелегальной миграции будут возрастать»<sup>22</sup>.

В докладе Международной организации труда 2004 года «За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике» указывается: «Людей, которые въезжают в страну или работают в стране без соответствующего разрешения властей, именуют по-разному: незаконными, подпольными, нелегальными мигрантами или лицами с неурегулированным статусом. В свое время «нелегальные мигранты» составляли отдельную остаточную категорию, однако, слово «нелегальный» имеет нормативный подтекст и подразумевает их преступный характер. Поэтому на Международной конференции ООН по народонаселению и развитию в 1994 году было предложено использовать термин «лица без документов». Его, однако, нельзя считать полным, поскольку он не охватывает мигрантов, въезжающих в принимающую страну на законном основании с туристическими документами, которые затем нарушают условия въезда и устраиваются на работу. Мигранты, пересекающие границы с помощью специальных проводников, могут иметь поддельные документы, в связи с чем на Международном симпозиуме по миграции в Бангкоке, который состоялся в апреле 1999 года, было рекомендовано использовать термин «лица с неурегулированным статусом» (*irregular migrants*).

---

<sup>22</sup> Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию (1994). С. 76. ([http://demoscope.ru/weekly/knigi/m\\_doc/m\\_doc01.html](http://demoscope.ru/weekly/knigi/m_doc/m_doc01.html)).



Неурегулированное положение в области миграции может быть связано с различными моментами, такими как отъезд, транзит, въезд и возвращение, причем нарушения законности могут совершаться как в отношении мигрантов, так и самими мигрантами»<sup>23</sup>.

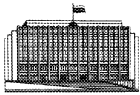
В Миграционном словаре, подготовленном Международной организацией по миграции, приводится следующее определение: «*нелегальная миграция* — перемещения, которые имеют место вне рамок законов стран выбытия, транзита или прибытия мигрантов. Четкое и универсальное определение нелегальной миграции отсутствует. С точки зрения принимающей страны, к ней относят перемещения, связанные с нелегальным въездом, пребыванием или работой в стране, подразумевая, что мигрант не имеет необходимых в соответствии с миграционным законодательством документов для законного въезда, проживания или работы в данной стране. С точки зрения страны эмиграции, нелегальность проявляется, например, в том случае, когда индивид пересекает международную границу без действительного паспорта или выездного документа или же не выполняет административные требования, необходимые для выезда из страны. Вместе с тем существует тенденция ограничивать использование термина «нелегальная миграция» случаями контрабанды (*smuggling of migrants*) и незаконного провоза мигрантов (*trafficking in migrants*)»<sup>24</sup>.

В отчете Глобальной комиссии по международной миграции (Global Commission on International Migration) отмечается, что «термин *нелегальная миграция* обычно используется для характеристики различных форм перемещений индивидов, связанных с нарушением правил въезда или пребывания страны, гражданами которой они не

<sup>23</sup> За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике. Доклад VI. Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г., Международное бюро труда Женева. С. 11.

<sup>24</sup> Glossary on Migration. Geneva: IOM, 2004. p. 34–35.





являются. Она включает в себя индивидов, которые въезжают или находятся в стране без разрешения, которые были перевезены через государственные границы контрабандно или незаконно; лиц, ищущих убежища, которым было отказано в предоставлении убежища и которые скрылись от депортации; лица, которые въехали по поддельным документам или получили вид на жительство с помощью фиктивного брака. Все эти различные формы нелегальной миграции часто объединяются под альтернативными заголовками «неразрешенная», «недокументированная», «незаконная» и др. Комиссия осведомлена о спорах, окружающих сравнимость этих терминов, и согласна с утверждением, что к человеку неприменимо определение «незаконный» или «нелегальный». В связи с этим в рамках настоящего доклада используется термин «мигранты с неурегулированным статусом» (“migrants with irregular status”)<sup>25</sup>.

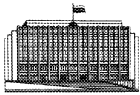
В подготовленном в 2011 году Европейским Союзом и Международной организацией по миграции Справочнике по терминологии в области миграции приводятся следующие определения ключевых терминов по данной проблематике<sup>26</sup>:

**«Недокументированные трудящиеся-мигранты (трудящиеся-мигранты, пребывающие с нарушением законодательства, трудящиеся-мигранты без документов) —** трудящиеся-мигранты или члены их семей, которым не разрешен въезд, пребывание или работа в стране.

**Недокументированный иностранец —** иностранец, въезжающий или пребывающий в стране без соответствующих документов, а также: а) те, кто не имеет законных документов для въезда в страну, но кому удается тайно въехать в страну; б) те, кто

<sup>25</sup> Migration in an interconnected world, 2005. p. 32.

<sup>26</sup> Справочник по терминологии в области миграции. М.: МОМ, 2011.

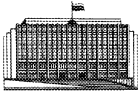


въезжает в страну с использованием поддельных документов; с) те, кто после въезда в страну с использованием законных документов оставались сверх разрешенного срока или как-либо иначе нарушили условия въезда и остались в стране без разрешения.

**Нерегулярная миграция (незаконная миграция, нелегальная миграция)** — передвижение, происходящее вне регулирующих норм страны отправления, транзитной и принимающей стран. Не существует четкого или общепринятого определения нерегулярной миграции. С точки зрения страны назначения – незаконный въезд, пребывание или работа в этой стране. Это означает, что мигрант не имеет разрешения или документов, необходимых, в соответствии с иммиграционным законодательством, для въезда, проживания или работы в этой стране. С точки зрения страны отправления незаконными, например, являются случаи, когда человек пересекает международную границу без действительного паспорта или проездного документа либо не соблюдает административные требования к выезду из страны. Существует тенденция к ограничению использования термина «незаконная миграция» и применения его только тогда, когда дело касается незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми.

**Незаконный въезд в страну** — пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство.

**Нерегулярный мигрант** — лицо, которое вследствие незаконного въезда или истечения срока действия его/ее визы не имеет законного статуса в транзитной или принимающей стране. Термин применим к мигрантам, нарушающим правила въезда в страну, а также к любому другому лицу, не имеющему права дальнейшего пребывания в принимающей стране (тайный/незаконный/недокументированный мигрант, или мигрант, пребывающий с нарушением законодательства).



**Тайная миграция** — скрытая, происходящая в нарушение иммиграционных требований миграция. Это может произойти, когда лицо, не являющееся гражданином, нарушает правила въезда в страну, или, въехав в страну легально, остается дольше положенного срока, нарушая при этом иммиграционные правила».

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, «**незаконная миграция** — перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности»<sup>27</sup>.

Таким образом, обобщая все вышесказанное, наиболее полными и точными определениями представляются следующие:

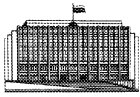
**Нелегальная (незаконная, нерегулярная)** миграция представляет собой территориальные (пространственные) перемещения людей через административные границы, сопровождаемые нарушением правил выезда страны выбытия, правил въезда и / или пребывания (проживания) в стране прибытия, правил транзита через третью страну или правил осуществления трудовой деятельности в стране прибытия.

**Нелегальные (незаконные, нерегулярные) мигранты** — это мигранты, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию данного государства, а также правила осуществления трудовой деятельности в данном государстве.

Следует отметить, нелегальная миграция может также осуществляться в рамках одного государства, если в нем существуют

---

<sup>27</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года М., 2012 ([http://demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya\\_migr.html](http://demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya_migr.html)).



ограничения на несанкционированные властями внутренние перемещения жителей (например, СССР, современный Китай и КНДР).

Нелегальная миграция подразделяется на два основных вида:

*нелегальная эмиграция*, которая в основном имеет безвозвратный характер и часто принимает впоследствии форму вынужденной миграции, поскольку нелегальные эмигранты, как правило, обращаются с просьбой о предоставлении им статуса беженцев;

*нелегальная иммиграция*, которая имеет в основном возвратный характер (большинство нелегальных иммигрантов стремится возвратиться к себе на родину) и связана, прежде всего, с нелегальным трудоустройством<sup>28</sup>.

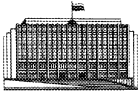
При этом пересекать государственную границу страны назначения мигранты могут как легально, так и нелегально, и, соответственно, можно выделить три основные формы нелегальной иммиграции (подробнее, см., Okolski, 2000; Tapinos, 2000; Papademetriou, 2005, схема 1)<sup>29</sup>:

1. **Нелегальный въезд**, являющийся основной формой нелегальной иммиграции. К этой форме относятся перемещения, сказанные с нелегальным пересечением государственной границы страны назначения, т.е. минуя пункты пропуска на границах. Здесь необходимо проводить различие между самостоятельным и осуществленным с чьей-либо помощью нелегальным перемещением людей через государственную границу. В первом случае нелегальный иммигрант планирует и осуществляет переход самостоятельно, тогда как во втором случае нелегальный въезд организуется другими индивидами или организациями. В настоящее время все возрастающие

---

<sup>28</sup> Нелегальная (незаконная) занятость мигрантов рассматривается как их трудовая деятельность, юридически не оформленная в соответствии с действующими в стране прибытия правилами использования труда иностранных работников.

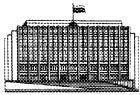
<sup>29</sup> Ионцев В.А., Алешковский И.А. Нелегальная миграция в общественно-политическом дискурсе. М.: МАКС Пресс, 2008.



масштабы принимает именно организованная форма нелегальных перемещений.

Обратим внимание на принципиальные различия между двумя формами организованной формы нелегальных перемещений: контрабандой людей, или незаконным провозом мигрантов (*smuggling of migrants*), и торговлей людьми (*trafficking in migrants*). В соответствии с положениями Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН 2000 года против транснациональной организованной преступности, контрабанда (незаконный ввоз мигрантов) означает «обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории»; торговля людьми означает «вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей с помощью незаконных методов, таких как угроза силой, похищение, мошенничество или принуждение, в незаконных целях, таких как принудительный труд, подневольное состояние, рабство или сексуальная эксплуатация»<sup>30</sup>. Таким образом, в первом случае речь идет о добровольной форме перемещений (стороны, обеспечивающие незаконный ввоз, оказывают услуги своим клиентам, выступая в качестве «агентов бюро путешествий», действующих вне правовых рамок), тогда как во втором — о принудительном перемещении и торговле «живым товаром». Согласно международным правилам, мигранты, ставшие жертвами торговли людьми, не должны подлежать уголовному преследованию.

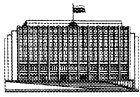
<sup>30</sup> За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике. Доклад VI. Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г., Международное бюро труда Женева. С. 12–13.



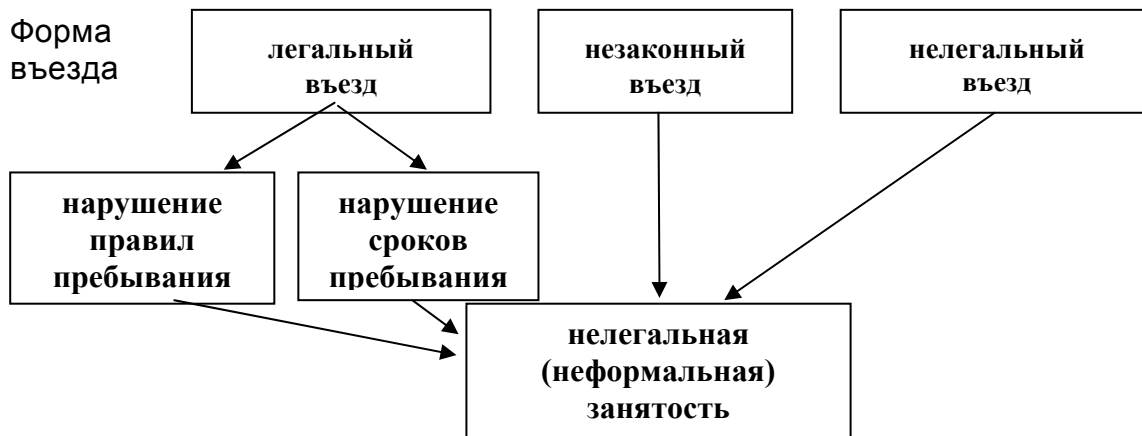
**2. Незаконный въезд.** К этой форме относятся мигранты, которые прибывают в страну назначения легально, однако используют для въезда поддельные документы (поддельные или чужие удостоверения личности, поддельные или измененные визы, фиктивные приглашения и др.) или документы, полученные путем предоставления неверных данных, коррупции, принуждения или каким-либо иным незаконным способом. В эту форму также включаются поддельные удостоверения беженцев или фиктивные документы, необходимые для подачи заявления о предоставлении убежища.

Сложность предотвращения данной формы нелегальной иммиграции заключается, прежде всего, в сложности оперативного распознавания и проверки подлинности документов, не создавая значительных заторов в прохождении пограничного контроля. К способам борьбы с этой формой относятся: сбор дополнительных биометрических сведений об иностранцах (отпечатки пальцев и т.п.) в консульских отделах за рубежом; введение новых более защищенных удостоверений личности и виз; обязанность работодателей проверять законность пребывания и наличие разрешения на работу у мигранта и т.д.

**3. Легальный въезд, последующее нарушение условий пребывания или трудоустройства.** Эта форма включает мигрантов, которые въезжают в страну на законных основаниях (например, по туристическим визам или частным приглашениям), однако, затем нарушают условия пребывания в ней. Последнее может быть связано как с несоблюдением правил пребывания во время их законного пребывания в стране (например, незаконное трудоустройство студентов или туристов, а также смена места работы трудовыми мигрантами вопреки условиям заключенного контракта), так и с нарушением сроков пребывания, определяемых визой или другими документами (в т.ч.



иностранцы, не пожелавшие после завершения учебы вернуться на родину; транзитные мигранты с просроченными визами; мигранты, работающие по межгосударственным соглашениям и контрактам, срок действия которых уже истек).



**Схема 1. Структура нелегальной иммиграции**

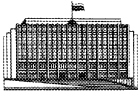
**Источник:** Ионцев В.А., Алешковский И.А. Нелегальная миграция в общественно-политическом дискурсе. М.: МАКС Пресс, 2008.

Подытоживая вышесказанное, необходимо отметить, что по нашему мнению, правильнее говорить о нелегальной иммиграции, которая имеет сугубо трудовой нелегальный (незаконный) характер. При этом въезд в страну может осуществляться как легально, так и нелегально или незаконно (т.е. по поддельным документам).

### **Структура и анализ привлекаемой иностранной рабочей силы в неформальном секторе экономики России**

Масштабность нелегальной миграции в России является, пожалуй, наиболее острой проблемой в миграционной сфере, на которую российская миграционная политика до сих пор не нашла ответа.

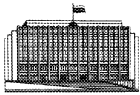
Даже если оставить в стороне крайние оценки, о которых мы говорили выше, продиктованные, скорее всего, политическими конъюнктурными соображениями, остается признать, что более или



менее обоснованные оценки числа нелегальных мигрантов крайне затруднены вследствие слабого пограничного и иммиграционного контроля, отсутствия единой базы данных о мигрантах, слабой координации действий пограничных и миграционных служб, хотя, по мнению Ромодановского К.О. (от 17 мая 2013 г.), в России создана единая система учета всех мигрантов. Однако, по нашему мнению, нелегально работающие мигранты в эту систему не входят. В большинстве случаев не озвучивается также методология приводимых оценок.

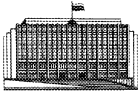
Наши собственные оценки основываются на классификации миграционного потока, данных о числе задержанных на границе и числе депортированных, оценке теневого сектора рынка труда, данных о потоках денежных переводов мигрантов, обследований трудовых мигрантов в разных регионах России, а также информации, поступающей из стран происхождения мигрантов. В результате, по нашим оценкам, общая численность незаконно находящихся в России иностранных граждан может быть оценена в 3-4 миллиона; это число возрастает весной и летом, когда прибывают сезонные рабочие, до 5-7 миллионов человек. Распределение нелегальных мигрантов по регионам и сферам занятости в целом совпадает с распределением легальных мигрантов. Примерно треть из них находится в Московском регионе; другие места их концентрации – это крупные города, такие как Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Краснодарский край, а также быстро развивающиеся нефте- и газодобывающие регионы – Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО. Как и легальные мигранты, нелегальные мигранты заняты преимущественно в строительстве, торговле и сфере услуг; их можно встретить на открытых рынках и на строительных площадках, часто они работают на строительстве личных домов и коттеджей.





С июля 2010 года в России предпринимается попытка «вывести из тени» нелегальных мигрантов, занятых у физических лиц через продажу им «патентов» на право заниматься трудовой деятельностью в России (ФЗ № 86 от 19.05.2010 г.). Идея патента заключается в том, что мигранты, предполагающие работать у физических лиц в качестве домашней прислуги, сиделок, нянь, поваров, садовников или на кратковременных работах по ремонту, обустройству и т.д., легализуются не получением разрешения на работу, а приобретением «патента» на право работы стоимостью 1000 руб. в месяц. Срок действия патента продлевается автоматически после пересылки по почте квитанции об очередной оплате через банк. Новая система пока не показала своей особой эффективности. Статистика ФМС России свидетельствует, что за год после введения новой практики было продано 650 тыс. «патентов», однако остается неясным, насколько эта мера реально сократила незаконную занятость иностранных граждан, т.к. система мониторинга и контроля работающих у физических лиц отсутствует. Основное преимущество системы патентов заключается, пожалуй, в том, что это простой и максимально понятный мигрантам механизм легального трудоустройства.

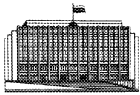
Нелегальная миграция в России специфична. Отчасти она связана с существованием безвизового режима пересечения границ с большинством стран постсоветского пространства, но в гораздо большей степени – с просчетами миграционного законодательства в 1990-х гг., когда процедуры регистрации мигрантов и получения разрешения на работу оказались настолько бюрократически запутанными и искусственно усложненными, что они фактически выталкивали мигрантов и работодателей, нанимающих иностранных работников, за пределы правового поля. Для российских работодателей процедура получения разрешения на привлечение иностранной



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

В 2000-х гг., когда нелегальная миграция была объявлена вопросом национальной безопасности в России и все вопросы регулирования миграционных процессов переданы в ведение МВД, власти ожидали серьезного и эффективного наступления на нелегальную миграцию и сокращения ее масштабов. На деле силовое наступление на миграцию посредством милицейских рейдов против нелегальных мигрантов, задержаний и депортаций, проверок предприятий на предмет выявления незаконно работающих иностранцев, и т.д., обернулось не сокращением, а увеличением масштабов нелегальной миграции.

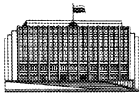
Установленная законом процедура регистрации мигрантов – преднамеренно или непреднамеренно – превратилась в мощное орудие против легальной иммиграции. Бюрократические препоны обернулись для большинства мигрантов непреодолимым препятствием на пути к легальному трудоустройству (вынужденные просрочки с регистрацией, многократные визиты к чиновникам, длинные очереди, отсутствие четкой информации о применяемых процедурах и т.д.). Сузившиеся каналы легальной миграции спровоцировали рост коррупции в



иммиграционной сфере (появление теневых сервисов, оформляющих фальшивые регистрации и разрешения на работу, взяточничество сотрудников миграционных служб и т.д.). В результате сформировалась мощная теневая инфраструктура содействия незаконной занятости мигрантов, во многом состоящая из посредников, представляющих страны выезда и «поставляющих» на российский рынок труда своих земляков.

Особенно негативные последствия столь затянувшейся и неэффективной борьбы с нелегальной миграцией связаны с тем, что у российских работодателей, перед которыми до недавнего времени не стояла угроза существенных штрафов за незаконное привлечение иностранной рабочей силы, выработалась «привычка» нанимать иностранных работников в обход закона. Возможность чрезмерной эксплуатации нелегальных мигрантов создает для работодателей дополнительные конкурентные преимущества, а распространенная в миграционной сфере коррупция делает недобросовестных работодателей неуязвимыми перед законом. Очевидная выгодность использования нелегальной иностранной рабочей силы, несмотря на декларируемые государством меры противодействия, способствует сохранению устойчивости теневого сектора рынка труда. Даже **установленный законом штраф за незаконный найм одного иностранного работника в размере до 800 тыс. руб.** оказывается неэффективной мерой, поскольку на практике откупиться от него можно гораздо меньшей суммой.

Наиболее эффективные меры по борьбе с нелегальной миграцией и незаконным трудоустройством хорошо известны. Они носят прежде всего экономический характер. Это общее наведение порядка на рынке труда, вытеснение теневых практик оформления трудовых отношений, ужесточение ответственности работодателей за незаконный найм

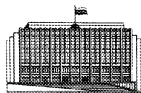


иностранных работников, в том числе уголовная ответственность за выявленные случаи трудового рабства и торговли людьми, а с другой стороны – формирование четких и прозрачных каналов легального трудоустройства для иностранных граждан, что обеспечит дефицит на российском рынке труда за счет законно нанимаемых мигрантов, уравненных в правах с местными работниками.

Таким образом, основная инициатива в борьбе с нелегальной миграцией на территории России должна исходить от самой России. Однако важной составляющей в деле противодействия нелегальной миграции должно быть и межгосударственное сотрудничество, начиная от сотрудничества в деле укрепления границ, обмена информацией, гармонизации национальных законодательств в области ответственности лиц, оказывающих содействие нелегальной миграции, и кончая сотрудничеством в профессиональной подготовке кадров, которые могут быть востребованы в качестве легальных трудовых мигрантов.

**Потери российского бюджета в связи с  
нелегальной миграцией из следующих стран:  
Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана**

Для анализа потерь российского бюджета от нелегально работающих мигрантов нужно сначала оценить количество этих мигрантов. Для этого рабочей группой на экономическом факультете МГУ была создана следующая модель: оценка будет сделана на основе данных за 2010 год о валютных отчислениях мигрантов на родину, средней ставки заработной платы в России, средней величины прожиточного минимума и количества официально работавших мигрантов. Средняя зарплата по России за 2010 год составила 20 тыс. 383 рубля в месяц, что в пересчете на доллары США по среднему курсу



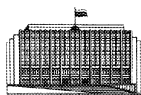
доллара к рублю 29,1 RUR/\$ в 2010 году составит 700\$ в месяц и, следовательно, 8400\$ в год. Средний прожиточный минимум в России за 2010 год составил 6 тыс. 138 руб. Следовательно, при налоговой ставке в 13% максимальные сбережения составят 4780\$ в год. Если мигранты все свои сбережения переправляют на родину, то из общих поступивших валютных переводов в странах-донорах можно рассчитать примерное число работающих мигрантов за 2010 год в России. Результаты представлены в следующей таблице:

Страна-донор	Валютные переводы, полученные страной, 2010 г., миллион US\$	Мигранты, работавшие в РФ, 2010 г., оценка	Мигранты, работавшие официально в РФ, 2010 г.	Мигранты, нелегально работавшие в РФ, 2010 г.
Таджикистан	2032	425 105	268 632	156 473
Киргизия	1160	242 678	117 656	125 022
Казахстан	132	27 615	8 267	19 343
Беларусь	375	78 451	67 290	11 162

Следующая таблица показывает верхний порог нелегальной миграции, если считать, что мигранты переправляют в среднем только 30% своих доходов на родину:

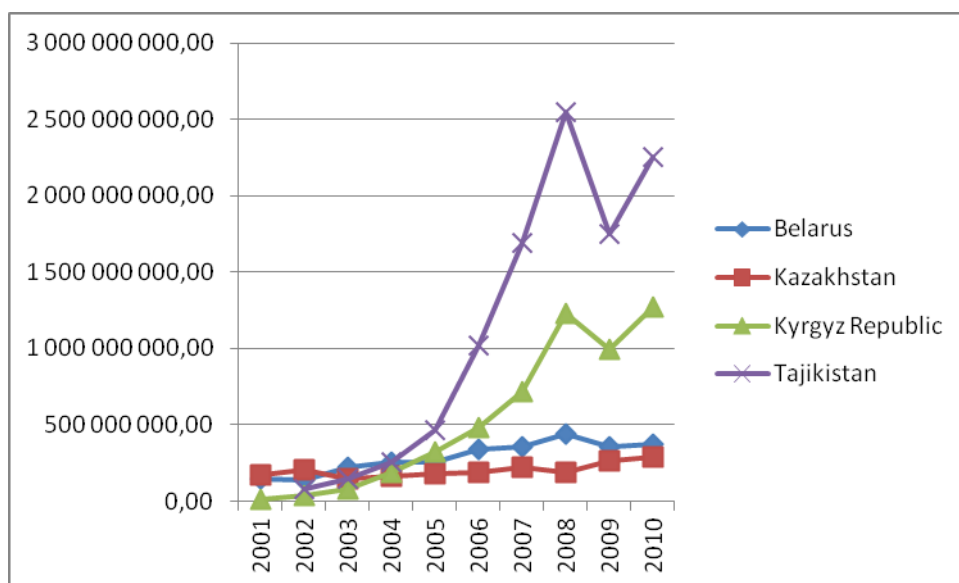
Страна-донор	Валютные переводы, полученные страной, 2010 г., миллион US\$	Мигранты, работавшие в РФ, 2010 г., оценка	Мигранты, работавшие официально в РФ, 2010 г.	Мигранты, нелегально работавшие в РФ, 2010 г.
Таджикистан	2032	926 162	268 632	657 530
Киргизия	1160	528 714	117 656	411 058
Казахстан	132	60 164	8 267	51 897
Беларусь	375	170 920	67 290	103 630

Из выше приведенных таблиц можно сделать вывод, что общее количество нелегально работающих мигрантов на территории Российской Федерации из выше названных стран за 2010 год находится в интервале от 312 тыс. до 1 224 тыс. человек. Так как нелегально работающие мигранты не платят налогов, то бюджет Российской



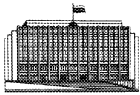
Федерации не дополучает от 10 до 40 миллиардов рублей в год только налогов с доходов. Также к издержкам нелегальной миграции можно отнести расходы на усиление границ, внутренний контроль и санкции против нарушителей (включая санкции против работодателей, которые принимают на работу нелегальных мигрантов).

Следующий график описывает изменение полученных валютных переводов стран-доноров во времени.



Как мы видим, валютные переводы в основном растут, и наибольшее количество валютных переводов приходится на Таджикистан и Киргизию, что позволяет нам сделать вывод, что в ближайшие годы при прочих равных количество нелегально работающих мигрантов из Таджикистана и Киргизии должно возрасти.

Рассмотрим модель экономической оценки нелегальной миграции, предложенную Entorf H. в статье *Illegal migrants and rational behaviour: Modelling the market for illegal migration*, mimeo, Universitat Wurzburg, Juli 1998 и попытаемся на ее основе посмотреть влияние ратифицированных соглашений о Едином экономическом пространстве (ЕЭП) на нелегальную миграцию на территории Российской Федерации.



Суть статьи заключается в следующем. Рассмотрен рынок нелегальной миграции. Кривая предложения  $SS$  зависит от измеренной в деньгах ожидаемой выгоды нелегального мигранта:

$$M = W_i - W_h - c - pf,$$

где  $W_i$  - зарплата за нелегальную работу в стране переселения;

$W_h$  - низкая (возможно нулевая) зарплата на родине нелегального мигранта;

$c$  - транспортные расходы (включая стоимость подготовки, поиска информации и оплаты лиц, оказывающих незаконную помощь);

$pf$  - ожидаемая величина санкций.

Спрос на рынке нелегальной миграции определяется степенью терпимости к нелегальной миграции со стороны граждан данного общества.

Параметр  $q$  на рис. 1 - это количество нелегальных мигрантов, приходящихся на каждого гражданина; параметр  $N$  - удельные выгоды и издержки, приходящиеся на каждого гражданина.

Параметр  $T = pf$  можно рассматривать как «налог» на нелегальную миграцию. Кривая  $dd$  показывает «частный спрос», а кривая  $DD$  показывает «общественный спрос» на нелегальную миграцию.

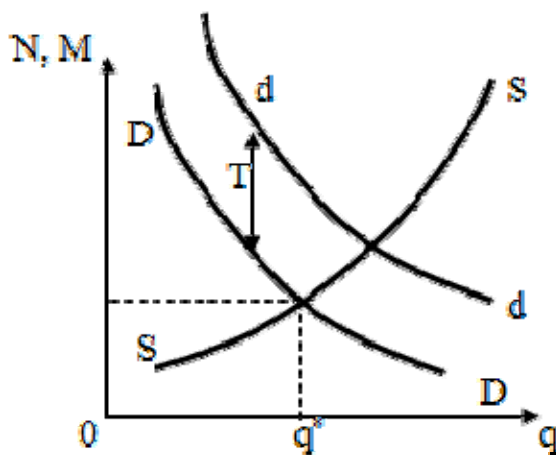
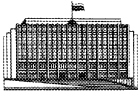


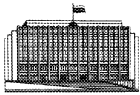
Рисунок 1. Рынок нелегальной миграции.



Рынок находится в состоянии равновесия, если количество мигрантов, приходящихся на каждого законного гражданина таково, что ни потенциальные нелегальные мигранты, ни законные граждане, ни правительство не считают необходимым регулировать их образ жизни (на графике это  $q^*$ ). Такая модель означает, что нелегальная миграция - «нормальный» социальный факт. Нелегальная миграция стабилизируется, так как взаимодействие между спросом и предложением рабочей силы и выбор оптимального правоприменения в социальной области приведет к тому, что определенный уровень нелегальной миграции останется оптимальным с социальной точки зрения.

Соглашение о ЕЭП позволит сократить данный равновесный уровень нелегальной миграции, т.к. открыв границы для свободного перетекания труда и капитала, страны ЕЭП смогут прийти к равновесному уровню заработной платы, что повлияет на функцию предложения нелегального мигранта (предложение сократится). Также упрощение процедур устройства на работу даст дополнительные стимулы к легализации труда, т.к. повысит издержки быть пойманным, что опять сократит величину предложения нелегального труда. Также государству не придется усиливать санкции по поимке нелегальных мигрантов, и оно сможет сократить свои издержки за счёт сокращения пограничных постов. Таким образом, образование ЕЭП и включение в него большинства стран-доноров нелегальных мигрантов окажет благотворное влияние на экономику Российской Федерации, благодаря сокращению рынка нелегального труда мигрантов и издержек на противодействие нелегальной миграции, а также увеличения ВВП страны за счет снижения заработной платы, а также роста занятости, и увеличения доходов федерального бюджета за счет налогов.



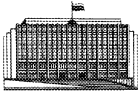


## Макроэкономический контекст миграционной политики в России

*А.Г. Коровкин, заведующий  
лабораторией прогнозирования  
трудовых ресурсов Института  
народнохозяйственного  
прогнозирования Российской  
академии наук, доктор  
экономических наук*

Проблемы правового обеспечения реализуемой миграционной политики, в том числе и в отношении нелегальной трудовой миграции, должны рассматриваться и находить свое решение в рамках более широкого контекста создания системы научно-методического обеспечения миграционной политики. С нашей точки зрения, создание такой системы – одно из неотъемлемых условий того, чтобы миграционная политика в России соответствовала главному критерию своей эффективности - обеспечению заботы о российских гражданах.

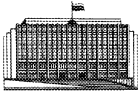
Одна из основных проблем – отсутствие целостной непротиворечивой системы нормативных правовых актов, которые комплексно регулируют отношения в сфере как внутренней, так и внешней миграции. Необходимо создать иерархически увязанную систему правового обеспечения государственного управления миграционными процессами в России, состоящую из Государственной миграционной стратегии (далее - Стратегия), и Концепции государственной миграционной политики (далее - Концепция), в которых должны в связке рассматриваться вопросы миграции как в сфере экономики, так и общественной жизни, а также законов и подзаконных актов в сфере обеспечения миграционной политики (акты федеральных органов исполнительной власти, направленные на реализацию Концепции и Стратегии, план воплощения в жизнь положений последних). Отсутствие такой системы ведет к



нерациональному расходованию средств и сил, а также к «ударам по хвостам» в случае возникновения кризиса. Соответственно, этим определяется одно из основных направлений совершенствования существующей системы правового обеспечения. На наш взгляд, в подписанной в прошлом году Президентом России Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. мало внимания уделено вопросам внутрироссийской миграции. Для этого документа характерен акцент на стимулирующую иммиграционную политику, причем в отношении как трудовой, так и учебной миграции.

Другой принципиальный вопрос – согласованные и признанные обществом и экспертным сообществом оценки численности иностранных мигрантов, в том числе трудовых. Оценки численности нелегальных трудовых мигрантов различаются на порядок. Например, в докладе Евразийского Банка Развития «Трудовая миграция в ЕЭП: анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации соглашений в области трудовой миграции» приводится следующий диапазон оценок нелегальной трудовой миграции: от 1,5 до 20 млн. человек. При этом собственная оценка экспертов ОБСЕ приближена к нижней из обозначенных границ.

Большой диапазон оценок численности нелегальных трудовых мигрантов затрудняет ответ на ключевой вопрос о степени количественного и качественного соответствия между спросом на рабочую силу и ее предложением. Между тем именно из тезиса о нехватке отечественной рабочей силы сегодня выводится необходимость привлечения иностранных трудовых мигрантов. В определенной степени жесткость регулирования сферы трудовой миграции зависит от остроты дополнительной потребности в рабочей силе. При этом важно говорить не только о количестве, но и о качестве привлекаемой рабочей



силы. Представляется, что жертвовать качеством рабочей силы во имя ее количества – тупиковый путь развития.

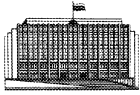
Вместе с тем необходимо четко осознавать и признать, что привлечение гастарбайтеров – только одно из возможных направлений решения проблемы нехватки рабочей силы, которому свойственны свои недостатки, социально-экономические риски и сложности. Один из наиболее очевидных и серьезных недостатков этого пути, на наш взгляд – увеличение масштабов использования иностранной рабочей силы для преодоления дефицита – означает дальнейший дрейф в сторону экстенсивного пути развития.

Удовлетворение потребности в рабочей силе за счет трудовых мигрантов может иметь и ряд других неблагоприятных последствий:

основными районами миграции из стран ближнего зарубежья являются в силу экономической привлекательности и территориальной близости достаточно густонаселенные центральные и приграничные южные регионы России, отдельные, привлекательные для жизнедеятельности территории Дальнего Востока, что вызывает здесь обострение проблем на локальных рынках труда и жилья, связанных с обеспечением мигрантов необходимым набором социальных благ, усилением конкуренции за вакантные рабочие места, демпингом и снижением жизненных стандартов, повышением социальной напряженности в целом;

низкая квалификация мигрантов сильно ограничивает область их трудоустройства, кроме того, многие мигранты вынуждены соглашаться на низкооплачиваемую и неквалифицированную работу, доходов от которой часто не хватает для нормального существования;

приток иностранных трудовых мигрантов, и особенно нелегальной рабочей силы, в целом способствует усилению пространственной и отраслевой концентрации предложения рабочей силы;

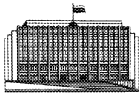


происходит обострение проблем с социально-культурной адаптацией мигрантов.

Соответственно, нет перехода к новому качеству роста, которое могло бы обеспечиваться прежде всего за счет мобилизации внутренних источников, за счет роста эффективности народного хозяйства в целом и его отдельных секторов. Создание и модернизация 25 млн. рабочих мест будет сопровождаться ликвидацией значительного числа устаревших неэффективных рабочих мест, на которые претендуют в том числе и низкоквалифицированные нелегальные трудовые мигранты. Возможен рост безработицы, особенно в сегменте низкоквалифицированной рабочей силы, и дополнительное обострение проблем нелегальных трудовых мигрантов.

Привлекать в экономику высококвалифицированных специалистов из-за рубежа необходимо, и здесь принципиальных разногласий среди специалистов и экспертов нет. Но это не означает автоматической индальгенции на привлечение значительных объемов иностранной рабочей силы, чья квалификация в лучшем случае сопоставима, а чаще заметно уступает уровню подготовки отечественной рабочей силы. У трудовых мигрантов из Азии, а это уже поколение постсоветское, нет навыков индустриального труда. Они приобретают эти навыки в России, и это, безусловно, сказывается на качестве работы. В международном разделении труда мы пока не настолько конкурентоспособны, чтобы инженеры из Европы приезжали к нам на работу. В действительности же происходит наоборот - инженеры едут на Запад из России. Кроме того, не надо забывать, что увеличение объемов легальной миграции расширяет и нелегальный ее поток, который успешно вливается в и так чрезвычайно большой сектор неформальной и нелегальной занятости в России.

Миграционная политика, как и вообще государственная политика, должна быть направлена в конечном счете на улучшение условий и

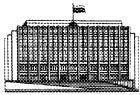


уровня жизни конкретного человека – коренного жителя нашей страны. Соответственно, все предлагаемые меры должны проходить своеобразную экспертизу на предмет того, как их введение отразится на жизни россиян. В противном случае реализация миграционной политики приведет к усилению социальной напряженности, большой, слабо управляемый поток мигрантов будет выступать существенным неблагоприятным фактором для коренного населения.

Вопросы определения величины и структуры потребности в иностранной рабочей силе поставлены в качестве самостоятельной задачи, решаемой в рамках реализации государственной миграционной политики. Вместе с тем такая задача должна решаться в комплексе с реализацией государственной социально-экономической политики, политики занятости и доходов населения. Спрос на рабочую силу, в том числе на низкоквалифицированную и иностранную, формируется в России бизнес-сообществом и населением, поэтому и забота о создании качественных рабочих мест сегодня - задача номер один. Для уточнения профессионально-квалификационной структуры спроса на рабочую силу целесообразно проведение профессиональной переписи.

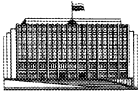
Решение поставленных в Концепции миграционной политики задач является необходимым, но не достаточным условием реализации заявленных в ней целей. Возникает необходимость согласования государственной миграционной политики, государственной концепции действий на рынке труда, концепции демографической политики, Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 г., других направлений социально-экономической политики государства.

Оценка перспективной потребности в рабочей силе, в том числе иностранной, может быть найдена в рамках баланса трудовых ресурсов. Прогнозный баланс трудовых ресурсов для Российской Федерации и по субъектам Федерации разрабатывается в соответствии с постановлением

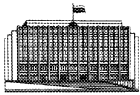


Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № 440 с 2012 г. в разрезе 16 видов экономической деятельности. Утвержденная Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации № 178н от 29 февраля 2012 г. Методика разработки прогнозного баланса трудовых ресурсов предусматривает предоставление Федеральной миграционной службой сведений о численности иностранных трудовых мигрантов за отчетный период, текущий год и на прогнозный (двухлетний) период.

Поскольку прогнозная оценка численности иностранных трудовых мигрантов определяется перспективными потребностями экономики страны, ее регионов и видов экономической деятельности, то уже на этом уровне возникает необходимость согласования получаемых проектировок и оценок. В связи с этим решение этой задачи требует научно обоснованного подхода. Есть потребность в разработке прогнозного баланса трудовых ресурсов не только на среднесрочную, но и на долгосрочную перспективу, поскольку, например, согласование перспективных потребностей экономики и возможностей системы профессионального образования требует упреждения как минимум в 5-6 лет. Необходима корректировка и адаптация методики разработки прогнозного баланса трудовых ресурсов с учетом изменения горизонта прогноза. Свои методики разработки прогнозного баланса трудовых ресурсов начинают появляться и в регионах. В связи с этим в перспективе возникнет вопрос корректировки, адаптации региональных методик, согласования полученных на их основе результатов. Кроме того, прогнозные цифры баланса трудовых ресурсов в отношении численности занятых иностранных работников позволяют говорить о научном обосновании перспективной квоты на иностранную рабочую силу. В дальнейшем выход на эти контрольные цифры может обеспечиваться как через совершенствование механизма квотирования,



так и через создание и развитие по опыту других стран балльной системы оценки приглашаемой рабочей силы, в том случае, если иммиграционный поток будет превышать наши потребности. Планомерное, а не из конъюнктурных соображений совершенствование вышеназванных и других механизмов будет способствовать решению стратегической задачи обеспечения отечественной экономики рабочей силой. Пока же привлечение основной массы иностранной рабочей силы по упрощенной схеме усугубляет существующие на рынке труда проблемы. Так, следствием увеличения потока трудовых мигрантов, в том числе нелегальных, является расширение предложения и демпинг на отечественном рынке труда, что сдерживает рост заработной платы. С учетом ее невысокого среднего уровня в настоящее время в этом случае сохраняются проблемы, препятствующие нормальному воспроизводству отечественной рабочей силы, повышению жизненных стандартов и качества жизни граждан. Массовое привлечение иностранных трудовых мигрантов, в значительной степени с невысокой квалификацией, вступает в противоречие с задачей создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест.



## Нелегальная миграция: проблемы и пути их решения

*В.А. Поставнин, президент  
Фонда «Миграция XXI век»*

В последние годы в России возрастают масштабы нелегальной миграции. По различным оценкам, численность незаконных мигрантов колеблется от 4-5 млн. человек (по оценке ФМС России) до 19 млн. человек (по оценке Росстата России).

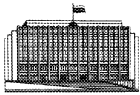
В отличие от большинства зарубежных государств особенностью российской нелегальной миграции является занятость трудовых мигрантов в теневом секторе экономики, а зачастую и нелегальное пребывание при легальном въезде в Россию. Мигранты представлены прежде всего гражданами государств - участников СНГ с безвизовым порядком въезда в Российскую Федерацию, которые составляют около 80% всех трудовых мигрантов.

При этом следует отметить, что все они, как правило, при въезде в Российскую Федерацию имели намерение легально здесь находиться и трудиться.

Основными причинами столь высокого уровня нелегальной трудовой миграции являются:

несовершенство миграционного законодательства и его правоприменительной практики, отсутствие должного контроля за его реализацией на региональном и местном уровнях (например, законодательство позволяет гибко использовать механизм квотирования, однако он применяется жестко, по каждому субъекту Федерации и в разрезе профессий, специальностей, без учета реальной потребности в привлечении иностранных работников. В результате при сокращении численности и уровня безработицы квота за последние три года остается на одном и том же уровне - 1745 тыс.





человек, а работодатели вынуждены привлекать иностранных работников нелегально. Такая ситуация сопровождается торговлей квотами);

отсутствие цивилизованных форм привлечения иностранных работников (по оргнабору в 2012 году было привлечено всего 4911 человек из более, чем 2 млн. трудовых мигрантов, легально осуществлявших трудовую деятельность в России);

неразвитость мигрантской инфраструктуры, а также дешевого жилья для мигрантов (в основном миграционные потоки организуются и управляются теневыми посредническими структурами, которые оформляют мигрантам фальшивые разрешения на работу и медицинские справки, оформляют постановку на миграционный учет в резиновых квартирах);

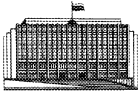
высокая коррумпированность в миграционной сфере;

незнание многими мигрантами основ российского миграционного и трудового законодательства;

отсутствие достоверной статистики по объемам миграции.

Какие принимаются меры по противодействию нелегальной миграции?

Прежде всего, это меры административного воздействия и привлечения к уголовной ответственности нарушителей законного пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории России, а также на должностных и юридических лиц, выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, которые определены Административным и Уголовным кодексами и предусматривают наложение штрафа в различных размерах, порой довольно значительных, либо привлечение к принудительным работам, либо лишению свободы.



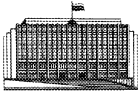
Так, например, штраф на юридических лиц за незаконное привлечение к трудовой деятельности двух и более иностранных граждан может взиматься в размере от 400 до 800 тыс. рублей за каждого. Однако в СМИ не часто освещается информация о работодателях, которые подверглись таким штрафам. Чаще мы видим, как работники миграционной службы задерживают трудовых мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность без документов.

Рост же количества нелегальных мигрантов свидетельствует о неэффективности этих мер.

Для уменьшения этого явления требуется принятие мер, лежащих в иной плоскости, а именно создающей условия для легального пребывания и осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности.

К числу таких мер относятся:

1. Проведение регуляризации незаконно занятых трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда.
2. Облегчение процедуры постановки иностранных граждан на миграционный учет по месту пребывания, сделав ее уведомительной с введением жестких санкций при ее нарушении.
3. Изменение механизма квотирования привлечения иностранных работников прежде всего в части возможности, а не обязательности установления квоты.
4. Содействие развитию инфраструктуры, обеспечивающей процесс трудоустройства и контроля за трудовой деятельностью мигрантов: агентств по найму, агентств по сдаче им жилья, центров адаптации, медицинского обслуживания и т.д. с привлечением к этому бизнеса.
5. Развитие организованного привлечения иностранной рабочей силы.

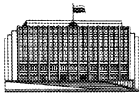


6. Создание эффективной системы иммиграционного контроля в пунктах пересечения мигрантами российской государственной границы.

7. Совершенствование информационной работы внутри России и в государствах – основных поставщиках в Россию трудовых иммигрантов о порядке привлечения и использования иностранных работников.

8. Совершенствование системы учета численности мигрантов прибывающих, находящихся и выезжающих с территории России.

9. Освещение в СМИ примеров наказания работодателей за незаконное привлечение иностранных работников.



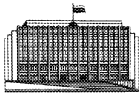
## **Влияние нелегальной миграции на обеспечение национальной безопасности**

*Ю.А. Лялякин, преподаватель  
Академии управления МВД России,  
кандидат юридических наук*

Современные мировые условия, процессы развития международных политических и экономических отношений в значительной степени влияют на динамичное развитие и превращение Российской Федерации в одну из лидирующих держав. Вместе с тем наличие внутренних и внешних угроз национальной безопасности требует от государства адекватных и своевременных мер по их профилактике, предотвращению и локализации.

Сегодня в Российской Федерации разработан достаточно широкий правовой инструментарий по поддержанию и обеспечению национальной безопасности государства. Федеральными законами закреплена терминология рассматриваемой сферы, состав субъектов, меры ответственности. Соответствующими решениями Президента России сформулированы основные концептуальные направления деятельности всех ветвей государственной власти. Постановлениями Правительства определен и функционирует механизм реализации и обеспечения национальной безопасности нашей страны.

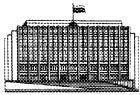
В соответствии со «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537, и «Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Президентом Российской Федерации 13.06.2012 г., национальные интересы России – это совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности,



общества и государства. Одним из указанных интересов России обусловлена необходимость обозначения стратегических ориентиров государственной миграционной политики, направленной в том числе и на противодействие нелегальной миграции. Как указано в Концепции миграционной политики, «Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации».

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности являются стратегические государственные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета.

Международная или внешняя миграция населения в современных условиях является непрерывным процессом, характерным для подавляющего большинства стран современного мира. Естественно, что миграция имеет целью перемещение людей и их обустройство на более благополучных, выгодных, перспективных территориях. Под благополучием понимается относительная стабильность и безопасность (отсутствие вооруженных конфликтов, возможность найти посильную и сносно оплачиваемую работу, пригодный для жизни природный климат,

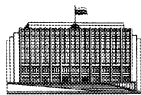


более или менее экологически сбалансированное хозяйствование, стандартный минимум мер социальной защиты и т.п.)<sup>31</sup>.

В этой связи необходимо разобраться и понять, насколько внешняя миграция для государства, принимающего мигрантов, является процессом специфическим, необходимым, с точки зрения выгоды, и влияет на состояние национальной безопасности страны. В свою очередь, можно полагать, что вопросы, связанные с миграцией, не могут иметь универсальных решений, и в Российской Федерации они должны решаться по-разному, в зависимости от особенностей каждого конкретного субъекта и территории. На примере одного из федеральных округов Российской Федерации, хотя и не в полной мере, но возможно рассмотрение фактического состояния и деятельности органов государственной власти, а также перспектив решения поставленных проблем в сфере обеспечения национальной безопасности.

Социально-экономическое и геополитическое положение Дальневосточного федерального округа (ДФО) определяет заинтересованность иностранных государств, в частности стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в распространении своего влияния на Дальний Восток. В последние годы субъекты ДФО испытывают нехватку собственных трудовых ресурсов в различных областях экономики. Наряду с естественной убылью населения численность населения сокращается за счет внутрироссийского миграционного оттока. Покидают округ прежде всего люди трудоспособного возраста и высокой квалификации, и их доля в общей численности выехавших за пределы округа ежегодно возрастает. В субъектах округа ощущается недостаток высококвалифицированных и квалифицированных специалистов по отдельным отраслям и профессиям разного профиля,

<sup>31</sup> Загряжская И.Х. Законодательное регулирование прав мигранта. - М., 2002. С.12.

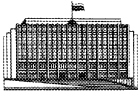


предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе.

Привлечение иностранной рабочей силы на сегодняшний день остается необходимым условием для функционирования целого ряда видов экономической деятельности, в которых использование трудящихся-мигрантов стало уже традиционным. В этих условиях территории Дальнего Востока России являются стабильным потребителем иностранной рабочей силы, и количество въезжающих иностранных граждан ежегодно увеличивается.

На первый взгляд, негативного влияния на рынок труда в ДФО иностранная рабочая сила пока не оказывает, так как в большинстве своем трудовые мигранты занимают рабочие места, невостребованные российскими гражданами. Однако за 2011 год через пограничные пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, расположенные на территории субъектов ДФО, въехало более 604,3 тыс. иностранных граждан. Ежегодно указанный показатель неуклонно возрастает в среднем на 5-7% в год.

На фоне представленных показателей присутствуют такие, на которые необходимо обратить особое внимание. Общая доля количества выехавших иностранных граждан от въехавших ежегодно составляет примерно 86-95%. Соответственно, можно сделать вывод, что в целом количество иностранных граждан, въезжающих в субъекты федерального округа и далее следующих транзитом в другие регионы страны, незначительно, а это значит, что огромное количество въехавших через посты миграционного контроля остается на территории субъектов, расположенных на территории ДФО, наибольшую долю поставленных на учет в округе иностранцев составляют граждане Китайской Народной Республики – 40-45%.



Субъекты, расположенные на территории ДФО, привлекательные для граждан КНР в силу территориальной близости и экономически выгодных условий проживания, испытывают увеличивающуюся нагрузку на собственную инфраструктуру, вызванную воздействием непрекращающегося увеличения миграционного притока мигрантов.

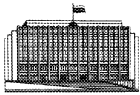
Основная доля иностранных граждан, в том числе граждан КНР, въезжает в приграничные, являющиеся наиболее экономически активными, регионы: Приморский край, Амурская и Еврейская автономная области. В общей массе прибывших и вставших на миграционный учет в субъектах, расположенных в ДФО, иностранных граждан преобладают трудовые мигранты (45-50%). Рост трудовой миграции закономерен и вызван сильной либерализацией миграционного российского законодательства в отношении граждан, большинство которых прибывает в Российскую Федерацию в поисках заработка.

Субъекты ДФО, как и ряд других субъектов Российской Федерации, рассчитывают при помощи трудового и демографического потенциала мигрантов решить вопросы сокращения дефицита трудовых ресурсов, поскольку от этой осознанной позиции зависит их ближайшее будущее.

Наличие на территории округа значительного количества иностранных граждан, в основной своей массе готовых трудиться, в том числе и нелегально, на неприемлемых для российских граждан условиях, в период нестабильных проявлений в экономике страны и наличия безработицы, негативно влияет на состояние социальной обстановки в субъектах ДФО.

Некоторая часть населения округа начинает считать мигрантов виновниками своего социально-экономического положения,





конкурентами на рынке труда и жилья, где местные жители сами испытывают немалые трудности.

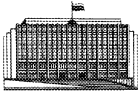
В этих условиях, в соответствии с задачами, определенными решениями Совета Безопасности Российской Федерации, органами внутренних дел во взаимодействии с контролирующими структурами, реализуется целый комплекс мер по обеспечению правопорядка, национальной и общественной безопасности в регионе.

Несмотря на то, что сотрудниками территориальных органов ФМС России самостоятельно и совместно с органами внутренних дел с целью выявления фактов нарушений миграционного законодательства проводится значительное количество проверочных мероприятий, мигранты по-прежнему тяготеют к занятости в основном в рамках неформального рынка труда, обслуживающего сферу теневой экономики, которая, с одной стороны, не требует от них легализации статуса, а с другой - предоставляет широкие возможности для быстрого достижения материального благополучия, так как позволяет уйти от уплаты налогов.

Ежегодно продолжает оставаться высоким показатель количества решений судов, расположенных на территории ДФО, по выдворению в административном порядке и депортации иностранных граждан за пределы Российской Федерации (1962 и 207 соответственно).

Общность интересов криминала при совершении преступлений, усиление своего влияния в экономике региона и органах управления требуют от правоохранительных органов государства активизации работы по ее противодействию и обеспечению национальной безопасности.

В результате принимаемых правоохранительными органами Дальневосточного региона мер по реализации принятых решений доля преступлений, совершенных иностранными гражданами, работающими

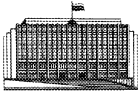


по найму (то есть категория лиц, деятельность которых наиболее подвержена контролю правоохранительных органов), а также прибывшими на территорию Российской Федерации нелегально, постоянно снижается. Удельный вес преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также в отношении них, в общей структуре преступности за 2010-2012 гг. не оказывает существенного воздействия на общую оперативную обстановку в ДФО и не имеет решающего криминогенного значения с точки зрения абсолютной доли преступного массива.

В этих условиях стратегическая цель развития Дальнего Востока – формирование развитой экономики и комфортной среды обитания населения, а также достижение не менее чем среднероссийского уровня социально-экономического развития. Реализация в ДФО широкомасштабных социально-экономических проектов потребует привлечения в регион значительных трудовых ресурсов. Несмотря на малочисленность местного населения и нехватку трудовых ресурсов, в субъекты Российской Федерации, расположенные в ДФО, приток мигрантов продолжится не только из КНР, но и из стран ближнего и дальнего зарубежья.

Анализ современной ситуации требует комплексного решения вопросов нормативного, политического и социально-экономического характера.

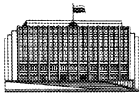
Для успешной реализации решений, направленных на эффективное развитие Дальневосточного региона, обеспечение безопасности на его территории, уже сегодня необходимо разработать долгосрочную государственную стратегию в отношении мигрантов на территории Российской Федерации. Экспертами предлагается принять следующие меры по совершенствованию контроля за миграционными процессами в России:



усиление учета мигрантов на государственной границе Российской Федерации;

ужесточение ответственности работодателей, незаконно предоставляющих работу иностранным гражданам.

Как представляется, решение вопроса об усилении контроля за внешней миграцией и недопущении правонарушений в этой сфере является наиболее значимым направлением организации деятельности органов государства в сфере национальной безопасности. Целесообразность использования программно-целевого метода государственного управления в данном случае связана прежде всего с комплексным характером задач, требующих общегосударственного подхода к их решению. Развернувшиеся исследования, могут и должны проводиться не только в рамках социологии, демографии и права, но и других направлений деятельности, например, таких как стратегические управление. Взаимодействие представителей научного сообщества, проведение дискуссий, семинаров позволит осуществить комплексный подход к изучению внешней миграции, поскольку даст возможность избежать однобокости в оценке проблем нелегальной миграции.



## Оптимизация миграционной деятельности России в свете исторического опыта Российской империи

*О.Т. Суюнчалиева, адъюнкт кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Академии управления МВД России*

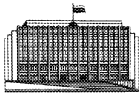
Изучение истории миграции и периодов становления системы российских государственных органов в этой сфере миграции помогает найти ответы на вопросы современности. Исторические факты раскрывают закономерности, помогая тем самым понять причины и последствия разных теоретических и практических ошибок, требующих устранения с целью недопущения их в будущем.

Цель изучения истории миграции и этапов становления соответствующих государственных органов заключается в правовом анализе их истоков и выработке концептуальных аспектов влияния глобализации на развитие миграционных отношений. Совершенно верно указывает в своих работах М.А. Дамирли, который высказывает мысль о том, что в дальнейшем «историко-правовая наука станет не простым собирателем фактов, хотя и историко-правовых, а действенным средством исторического познания правовой жизни общества»<sup>32</sup>. Историко-правовой анализ, в свою очередь, поможет в будущем оптимизировать деятельность федеральных органов исполнительной власти России в сфере миграции, учитывая исторические традиции и обычаи, а также накопленный опыт по обозначенному направлению.

Анализ системы государственных органов Российской империи в сфере миграции XIX - начала XX вв. дает представление об организационных основах формирования и функционировании данной системы, а также сделать вывод о том, что именно в указанный период

---

<sup>32</sup> См.: Дамирли М.А. К новой концепции исторического познания права // Правоведение. М., 2003 г., № 3 С.159



отмечается начало образования единой системы специализированных подразделений, реализующих миграционную политику государства.

Основными государственными институтами управления Российской империи в миграционной сфере в то время были<sup>33</sup>:

1. *Совет министров (Правительство) Российской империи.*

2. *Особенная канцелярия Министерства полиции и Министерства внутренних дел*, существовавшая с 25 июня 1811 г. по 3 июля 1826 г. К ее полномочиям относились: сбор сведений о положении крестьян, наблюдение за населением пограничных губерний, наблюдение за иностранцами, принятыми в русское подданство. С 3 июля 1826 г. функции Особенной канцелярии были переданы отделению Собственной его императорского величества канцелярии.

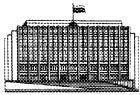
3. *Экспедиция государственного хозяйства, опекунства и сельского домоводства*, в состав которой также входило *Управление колоний на местах* (созданная 4 марта 1797 г., в 1802 г. была присоединена к Министерству внутренних дел, в 1841 г. - упразднена)<sup>34</sup>. Функции данного государственного органа заключались в материальном и финансовом обеспечении лиц, добровольно переселяющихся в малонаселенные регионы Российской империи.

4. *Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел*, существовавший с 4 ноября 1819 г. по 8 апреля 1904 г. В его функции входило: руководство городским хозяйством, организация снабжения населения продовольствием, усовершенствование земледелия и других отраслей сельского хозяйства, а также организация переселения и устройство колоний. В связи с учреждением Главного управления по

---

<sup>33</sup> См.: Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2008 г.. С.41-43

<sup>34</sup> См.: Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общей ред. Барцица И.Н., Егорова В.К., Ромадоновского К.О., Тюркина М.Л.- М.: 2010. С.80



делам местного хозяйства 22 марта 1904 г. этот департамент был упразднен.

5. Манифестом от 8 сентября 1802 г. впервые сбор статистических сведений (как отдельная отрасль государственного управления) был возложен на *Министерство внутренних дел Российской империи*. В миграционной системе эти функции с 30 апреля 1863 г. выполняли: Статистическое отделение Министерства полиции (МВД с 12 мая 1823 г. - Департамента полиции исполнительной МВД), Статистический совет и Центральный статистический комитет.

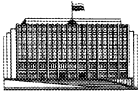
6. *Статистический Совет*, существовавший с 30 апреля 1863 г. по 26 октября 1917 г. К компетенции Совета относились: содействие министерствам и другим главным управлениям в работе по административной статистике, определение правильнейших и вернейших способов собирания и обработки статистических сведений и унификация в подготовке ведомствами статистических материалов.

7. *Центральный статистический комитет*, существовавший с 30 апреля 1863 г. по 25 июля 1918 г. Он осуществлял сбор, проверку, обработку статистических данных «по разным отраслям государственного управления» с правом требования статистических материалов от всех учреждений, исключая секретные сведения.

8. *Переселенческое управление*, учрежденное 2 декабря 1896 г. для заведования переселенческим делом. Оно приравнивалось к департаментам и руководило делами разрешений на переселение, заведовало всеми кредитами в МВД на переселенческое дело, рассматривало дела, возложенные на управление Министром внутренних дел (просуществовало до 19 сентября 1905 г.)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> См.: Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общей ред. Барцица И.Н., Егорова В.К., Ромадоновского К.О., Тюркина М.Л. - М.: 2010. С.84



9. *Министерство государственных имуществ*, на которое были возложены функции упраздненной ранее Экспедиции государственного хозяйства, опекуновства и сельского домоводства.

10. *Главный комитет по устройству сельского состояния* (отвечал за выдачу переселенцам свободных казенных земель).

11. *Казенные Палаты* (перечисляли налоги и подати за переселенцами по местам их вселения).

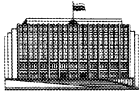
12. *Главное управление по делам местного хозяйства*.

Хочется акцентировать внимание, что в большей своей части миграционная функция государства была возложена на Министерство внутренних дел Российской империи, в котором были созданы специализированные подразделения, занимающиеся вопросами: переселения, учета за миграционными потоками, обработки статистических данных, подготовки унифицированных правовых статистических данных. Проводя аналогию, можно утверждать, что именно в данный исторический период отмечается зарождение истоков полномочий, которые присущи в настоящее время Федеральной миграционной службе.

Исследуя нормативно-правовую базу в сфере миграции, существовавшую в XIX - начале XX вв., выявляется, что она представляла собой «систему ограничений и контроля, закрепляла различия в праве передвижения, порядка въезда/выезда, места жительства населения Российской империи в зависимости от сословия, имущественного положения, рода занятий или принадлежности к этнической группе»<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> См.: Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX-XX: историко-правовое исследование // диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук/ М., 2006 г. С.13



Характерными чертами миграционной политики данного периода, по мнению В.А. Коробеева<sup>37</sup>, являлись: определение магистральных направлений развития миграционной политики непосредственно главой государства - монархом; целенаправленное государственное регулирование миграции; переселение жителей России и иностранцев в малонаселенные районы; государственное обеспечение мигрантов; установление паспортного контроля; введение системы учета миграции; становление иерархической структуры органов, осуществляющих миграционную политику, и ее развитие в процессе решения важнейших государственных задач.

Особое внимание хочется обратить на характерную черту, в которой определяется направление государственной политики в области регулирования миграционных процессов, связанных с переселением жителей Российской империи и иностранцев в малонаселенные районы государства. Как справедливо отмечает О.Д. Воробьева, «отчетливая и эффективная миграционная политика» начала проводиться именно в тот период, когда «Россия, не имея миграционного потенциала на своей территории, начала активно привлекать иностранцев для заселения и освоения огромных территорий»<sup>38</sup>. Признавая чрезвычайную важность переселенческой политики, некоторые исследователи и публицисты конца XIX – начала XX вв. видели в ней один из основных путей, по которому должно пойти государство при решении аграрного вопроса.

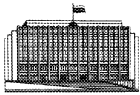
Так, с 1861 года, после проведения крестьянской реформы, миграционные процессы начинают меняться. Интенсивно заселяются территории Дальнего Востока Российской империи как поданными

---

<sup>37</sup> См.: Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2008 г. С.43

<sup>38</sup> См.: Воробьева О.Д. Миграция населения // Журнал «Миграционная политика», вып.6 М., 2011. С.12





государства, так и иностранцами с правом приобретения земли в собственность. Иностранцев стали привлекать в связи с нехваткой квалифицированных трудовых ресурсов и, соответственно, основой миграционной политики того времени стало «создание привлекательных условий для иммиграции в Россию»<sup>39</sup>. Однако необходимо отметить, что к концу XIX века «целенаправленная миграционная политика по привлечению иностранных граждан в Россию для заселения пустующих земель официально завершила свою деятельность»<sup>40</sup>. И с этого периода до 1917 года отмечается только «внутренняя миграция» российских поданных.

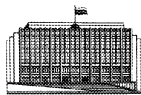
Отсюда можно сделать вывод о том, что к концу XIX века Правительство Российской империи стало осознавать тот факт, что миграция иностранных подданных и заселение территорий (особенно в приграничных) Российской империи может нанести урон как государственности в целом, так и поспособствовать нарастанию межэтнической напряженности, что, в свою очередь, может привести к росту социальной напряженности и революционным восстаниям. Таким образом, Правительство Российской империи стало предпринимать шаги по правовому обеспечению противодействия внешним миграционным (в том числе и нелегальным) процессам и стимуляции «внутренней» миграции населения Российской империи.

Новый виток активной «внутренней» переселенческой политики Российского государства отмечается в начале XX века. Основным идеологом данной политики выступил председатель Совета Министров Российской империи П.А. Столыпин с его «аграрной реформой» 1906 года. Осуществляя переселенческую политику, правительство

---

<sup>39</sup> См.: Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX-XX: историко-правовое исследование // диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / М., 2006 г. С. 14

<sup>40</sup> См.: Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общей ред. Барцица И.Н., Егорова В.К., Ромадоновского К.О., Тюркина М.Л. - М.:2010. С.84



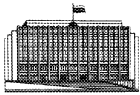
П.А. Столыпина ставило перед собой несколько задач, среди них задачи геостратегического характера и социально-экономического развития малонаселенных территорий посредством переселения на них российских поданных. Суть этой политики состояла в том, чтобы на окраинах Российской империи создать из переселенцев надежный "русский оплот", что позволило бы воспрепятствовать проникновению на Дальний Восток мигрантов из сопредельных азиатских стран<sup>41</sup>.

Основными государственными органами в данный период, реализующих миграционную политику, являлись: Правительство (Совет министров) Российской империи, Министерство внутренних дел, Министерство государственных имуществ, Главный комитет по устройству сельского состояния, Казенные Палаты. Нововведения заключались в том, что были перераспределены отдельные функции между министерствами и ведомствами, а также созданы Кредитный Банк и Министерство земледелия. В состав «миграционных органов» также было включено Министерство путей и сообщений Российской империи.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать общий вывод о том, что основные государственные органы управления Российской империи в сфере миграции в XIX - начале XX вв. в своей совокупности образовывали систему, представляющую собой определенное целостное единство составляющих и взаимосвязанных между собой частей с осуществлением конкретных функций. Приоритетная роль в миграционной политике государства, конечно, отводилась Министерству внутренних дел Российской империи (в частности Переселенческому управлению и Статистическому Совету), которое являлось основным координирующим органом, выполняя функции

---

<sup>41</sup> См.: Пожигайло П.А. Столыпинская программа преобразования России (1906-1911 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени к.и.н., М., 2006 г. С.14



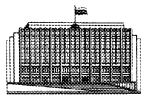
нормативно-правового регулирования и функции по государственному контролю и надзору за миграционной деятельностью.

Важной вехой в истории регулирования миграционных процессов стала переориентация государственной политики с внешней миграции на внутреннюю, что послужило укреплению государственной целостности Российской империи. Решение экономических проблем и восполнение трудовых ресурсов было принято за счет привлечения местного населения (российских подданных), переселения граждан из густонаселенных районов (в частности из Центральной России) в малонаселенные районы (Дальний Восток и Сибирь). Переселенческий процесс проводился за счет материального стимулирования и передачи в собственность наделов казенной земли.

Характерной особенностью того времени являлось и то, что в систему государственных органов в сфере миграции входили министерства и ведомства, осуществляющие социально-экономические функции (Казенная палата, Министерство государственных имуществ, Кредитный банк). Данный факт указывает на то, что главной составляющей миграционных процессов как того времени, так и современности является социально-экономическая основа.

Таким образом, в качестве приоритетных направлений совершенствования миграционной деятельности государственных органов в Российской Федерации (с учетом исторического опыта) предлагается:

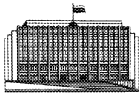
1. Разработать *«Программу миграции населения (граждан) России»*, поскольку существует потребность в людских ресурсах в одних регионах и избыток в других. Восполнение трудовых ресурсов производить только за счет граждан России (без привлечения иностранцев). В тех случаях, когда требуются высококвалифицированные иностранные трудовые ресурсы (в том



числе и сезонные работники), четко регламентировать сроки пребывания данных лиц путем введения режима ограничения по временным показателям (например, для высококвалифицированных рабочих – до 6 лет, для сезонных рабочих – до 1 года), используя принципы «изоляции» и «ротации». Регионы перенаселения определять по статистическим данным, в которых содержатся сведения о росте миграционных потоков (в том числе и нелегальных). Переселение населения проводить с материальным стимулированием и обеспечением социальных гарантий.

2. Регламентировать переселенческую политику государства как одно из направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции принятием федерального закона «О государственной переселенческой политике в Российской Федерации».

3. Сформировать в структуре ФМС России специализированное подразделение (по аналогии с Переселенческим управлением МВД Российской империи), возложив на него функции: по координации деятельности государственных органов, реализующих переселенческую политику; руководство делами разрешений на переселение; согласование вопросов распределения финансовых средств по переселенческой программе; осуществление взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти в сфере миграции и разработка предложений по оптимизации переселенческой политики.



## **Борьба с нелегальной миграцией: международный опыт**

*М.С. Бочкова, ведущий специалист-эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, кандидат политических наук*

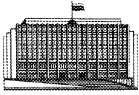
Нелегальная миграция признана глобальным вызовом современности, поэтому при исследовании правовых норм и правоприменительных практик в иностранных государствах не проявляется контрастных различий, и методы борьбы с нелегальной миграцией зачастую универсальны.

Прежде всего, это тщательный пограничный контроль, совмещенный с системой полицейского мониторинга (Дания) или мобильной службой миграции (США).

Одной из эффективных мер борьбы с нелегальной миграцией является противодействие использованию труда нелегальных мигрантов – оно наказывается денежным штрафом. Суммы могут различаться, но в целом их размер ощутим. Например, в Великобритании штраф составляет около 5-6 тысяч фунтов стерлингов, и в ближайшем будущем планируется его увеличение, в Греции – сумма может достигать до 15 тысяч евро.

В некоторых странах, например, в Италии, к денежным штрафам добавляется угроза тюремного заключения. В Нидерландах – наказание вплоть до закрытия компании.

Более жесткие меры применяются к лицам, оказывающим содействие въезду нелегальных мигрантов на территорию государства. Так, в национальном законодательстве Великобритании и Италии срок лишения свободы может превышать 10 лет, а, например, в Канаде



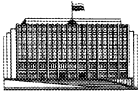
предусматривается штраф до 1 миллиона долларов и лишение свободы вплоть до пожизненного заключения.

Одновременно проводится политика по амнистированию нелегальных мигрантов. Весьма интересен опыт США в этой сфере. В ходе подобных мероприятий нелегальным мигрантам, которые определенное время незаконно работали в стране, предоставляется право подать заявление и впоследствии получить законный статус пребывания на территории страны. Тем не менее большая часть населения не одобряет подобную практику, считая, что амнистирование способно лишь увеличить количество нелегальных мигрантов.

В феврале 2013 года администрация президента США выступила с инициативой расширить основания для амнистирования. Так, например, предложенный законопроект позволяет нелегальным мигрантам, находящимся на территории страны, подавать документы на новый тип визы «для будущих законных переселенцев» («Lawful Prospective Immigrant»), которая разрешает работать в США на протяжении четырех лет. Эта возможность распространяется и на членов семей – законных супругов и детей мигрантов. При последующем продлении визы мигранты смогут претендовать на получение green-card, документа, подтверждающего вид на жительство человека, не являющегося гражданином США.

Упрощение механизма получения законного статуса сопровождается усилением контроля над его действием. Так, для получения визы мигранты должны пройти проверку на криминальное прошлое, предоставить биометрическую информацию, заплатить пошлину. Одновременно ужесточается контроль на границе США, увеличивается число судей, специализирующихся в области миграционного законодательства, внедряется новая система проверки разрешений на работу.

Большое внимание проблеме нелегальной миграции и способам борьбы с ней уделяет научное сообщество. Так, постмодернистская



парадигма развития социо-гуманитарных наук предлагает культурно-просветительское решение – расширение образовательных программ, информационно-просветительской работы. Подобное теоретическое решение реализуется на практике международными организациями и общественными фондами.

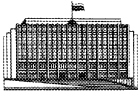
Например, в Гондурасе и Колумбии Международная организация по миграции (МОМ) оказывает поддержку по подготовке иностранных работников перед их выездом в Канаду. Мигранты проходят курсы по изучению базового английского языка и культурных традиций.

В Республике Молдова также действует предвыездная программа МОМ, в ходе которой будущих мигрантов – людей, оказывающих помощь по уходу за больными и престарелыми, – подготавливают к работе в Италии. Их знакомят с особенностями итальянской культуры, обучают итальянскому языку.

В Эквадоре и Марокко просветительские программы в основном посвящены правовым аспектам подготовки будущих мигрантов: их информируют об угрозах и рисках нелегальной занятости, основных правах и обязанностях в странах трудоустройства.

Интересно, что для уменьшения числа нелегальных мигрантов могут применяться и различные виды информационного воздействия. Так, например, зимой 2013 года Великобритания инициировала запуск антирекламы (сюжеты про суровые климатические условия и высокий уровень безработицы в стране), направленной на снижение привлекательности миграции со стороны граждан Румынии и Болгарии.

Важную роль в борьбе с нелегальной миграцией играет международное сотрудничество. Следует отметить его многоаспектность: во-первых, оно происходит как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Во-вторых, взаимодействие осуществляется на разных этапах: как на начальном – сотрудничество в сфере предупреждения нелегальной миграции, так и на этапе борьбы с уже состоявшимся фактом нелегальной миграции.



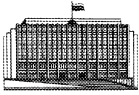
Выявлению лиц, незаконно пребывающих на территории страны, а также иных преступлений, связанных с нелегальной миграцией, способствует взаимодействие на базе международных организаций, например, Интерпола.

Интересен опыт взаимодействия государств в формате межправительственного форума государств Северной и Центральной Америки «Региональная Конференция по миграции», который демонстрирует прагматичный и реалистичный подход к решению многих проблем. В ходе заседаний Конференции часто обсуждается тема недостаточности международно-правового регулирования миграции. В частности, отмечалось, что «надежды, существующие в ряде государств на то, что мигрант выучит язык и будет уважать культуру, несколько наивны, ибо не подкреплены нормами международного права». Действительно, в современной мировой политической системе отсутствует международная организация, которая бы проводила мониторинг исполнения культурно-гуманитарных обязанностей мигрантов по отношению к государству. На сегодняшний день международное право закрепляет лишь норму, согласно которой мигрант не имеет права нарушать законы принимающего государства.

Перечень использованных материалов:

1. Peter Brimelow. Alien Nation: Common Sense About America's Immigration Disaster. Random House, Inc., 1995.
2. Tendencias Legislativas Sobre Migración en Centroamérica. Documento para discusión. El Salvador: The Regional Conference on Migration or Puebla Process, 2006.
3. Британская королева объявила о новых ограничениях прав мигрантов. Эл.версия : [www.vz.ru](http://www.vz.ru). Новость от 08.05.2013.
4. В.И. Мукомель. «Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски». М.: Спецкнига, 2013.
5. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа./ Под рук. Денисенко М.Б., М.:ИЭПП, 2003.





**Над выпуском работали:**

**Е.А. Мохов**, начальник отдела национальной безопасности Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, генерал-майор полиции, доктор юридических наук, профессор

**И.В. Макаренкова**, ведущий консультант отдела национальной безопасности Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации  
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации  
Телефон: 8 (495) 697-50-34

Адрес в Интернет: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)

Электронную версию Аналитического вестника можно получить: на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Аналитические материалы» и на странице Совета Федерации в сети Интернет в разделе «Информационно-аналитические материалы»

Подписано в печать 24.05.2013 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна