



На правах рукописи

Краснов

Краснов Андрей Юрьевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ**

Специальность: 23.00.04 – политические проблемы международных
отношений, глобального и регионального развития

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2010

- 9 ДЕК 2010

Работа выполнена на кафедре национальной безопасности Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель **Смульский Сергей Владимирович,**
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты **Щеголев Виталий Владимирович,**
доктор политических наук

Губченко Алексей Викторович,
кандидат политических наук, доцент

Ведущая организация **Российский Университет дружбы
народов**

Защита состоится "9" 12 2010 г. в 16 час. на заседании
диссертационного совета Д 502.006.22 при РАГС по адресу 119606, г.
Москва, пр-т Вернадского, 84, аудит. 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан "8" ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю.Н. Мотин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В последние два десятилетия миграционные процессы приобрели глобальный характер, который сопровождается количественным ростом как законной, так и незаконной (нелегальной) миграции. Серьезной угрозой для безопасности многих стран стали недостаточно контролируемые миграционные потоки.

Ставящая под угрозу состояние национальной безопасности государства незаконная (нелегальная) миграция, нередко потенциально связанная с конфликтностью, преступностью, криминогенностью, должна быть внесена в список глобальных вызовов и угроз современности, что соответственно требует не только совершенствования международных, национально-государственных правовых механизмов, но и выработки совместных мер и действий всего мирового сообщества. Практически все государства мира и Российская Федерация в том числе, вовлечены в этот процесс либо в качестве принимающих стран, либо стран выезда, либо стран со смешанными миграционными потоками.

Актуальность и значимость проблемы нелегальной миграции определяется несколькими моментами. Во-первых, чрезвычайной сложностью борьбы с указанным явлением, что связано с нестабильностью социально-политической и экономической ситуации в странах оттока, порождающей все новые потоки мигрантов. Во-вторых, сложностью определения количественных параметров масштабов данного явления, значительно превосходящих те данные, которые регистрируются официально. В-третьих, неоднозначностью и неопределенностью вызываемых ею последствий. В-четвертых, концептуальной непроработанностью проблемы нелегальной миграции. Исследование в контексте миграционной политики явления незаконной миграции в каждом конкретном государстве выступает важнейшей теоретической задачей современной политики, поскольку позволяет на основе сравнительного анализа выявить общие закономерности и разработать политические и практические рекомендации и принять международные правовые нормы в сфере противодействия незаконной миграции как для государств, входящих в мировое сообщество, так и на национально-государственном уровне.

После распада СССР на постсоветском пространстве сложилась новая миграционная ситуация, характеризующаяся ослаблением миграционного контроля, прозрачностью и необустроенностью границ, снятием многих административных запретов и ограничений на выезд иностранных граждан, что привело к тому, что в последние два десятилетия Россия стала не только транзитно-перевалочным пунктом, но и территорией для появления незаконной (нелегальной) миграции – иностранцев из ближнего и дальнего зарубежья. Говоря о причинах роста незаконной миграции можно отметить следующие обстоятельства: первое – это неотрегулированность границ и территориальные претензии, и второе – неадекватное замещение населения по этническому признаку (нарастающий отток из приграничных регионов постоянного населения происходит параллельно с притоком нелегальных мигрантов из соседних стран). Такое явление имеет для России негативные экономические (прессинг на рынок труда), военно-стратегические, политические и социальные последствия.

Нелегальная миграция, по сути, стала устойчивым и масштабным явлением для России, оказывающим значительное влияние на социально-экономические и политические процессы, в ряде случаев имеющих также негативные последствия. Недаром в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года было отмечено, что неконтролируемая миграция способствует усилению националистических настроений, политического и религиозного насильственного экстремизма, этносепаратизма и создает условия для возникновения конфликтов¹.

Исходя из того, что незаконная (нелегальная) миграция потенциально содержит в себе угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности представляется весьма важным и востребованным исследовать это явление. Фрагментарные и часто несопоставимые данные, недостаточная разработанность в теории и практике методов учета, регулирования, анализа, последствий, путей контроля незаконной миграции не получили должного освещения в современной политической науке. Учитывая недостаточную

¹ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. // www.rg.ru/2009/05/14/nacbezopasnostj.html

разработанность данной тематики, автор считает, что для адекватной оценки незаконной миграции и выработки стратегии и тактики противодействия ей, требуется специальное исследование, что предопределило выбор данной темы.

Степень научной разработанности темы. Миграция как явление, по мере нарастания своего влияния на общество и превращаясь в перманентное и трудноуправляемое, стала привлекать все большее внимание со стороны как отечественной, так и зарубежной политической науки. В целях исследования эту проблему можно дифференцировать по ряду направлений, имеющих значение для анализа процессов возникновения незаконной (нелегальной) миграции и способов ей противодействия.

Практически только со второй половины 90-х годов стали появляться монографические работы по международной миграции населения в Россию. Научному анализу стали подвергаться вопросы, характеризующие миграцию как экономическое явление, связанное с внешней трудовой миграцией и сопутствующей ей незаконной миграцией. В работах Г.С.Витковской, В.А.Ионцева, А.Н.Каменского, Т.М.Регент, Л.Л.Рыбаковского и др. впервые обращается внимание на изучение нелегальной миграции, анализируются причины роста масштабов и последствия миграции и теневой занятости иностранных граждан. Необходимо отметить коллективную научную работу «Нелегальная миграция в Россию»¹. В ней освещаются теоретические вопросы незаконной миграции, раскрываются пути и каналы проникновения незаконных иммигрантов в Россию. Была также предпринята попытка осмысления и анализа проблем безопасности в их взаимосвязи с миграционными процессами в России².

В последнее время интерес к проблеме незаконной миграции в России в значительной степени увеличился в связи с ее усиливающимся влиянием на конфликтогенность общества и увеличением ее масштабов. После распада СССР и образования прозрачности границ приток иностранцев в Россию практически не контролировался и только в декабре

¹ Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. Нелегальная миграция в Россию. – М., 2000.

² Панарин А.С. Безопасность и этнические миграции //Pro et contra: Проблемы безопасности. М., 1998. Осень.

1993 г. Указом Президента Российской Федерации был введен миграционный контроль по предупреждению и пресечению незаконной миграции. Это свидетельствовало о том, что в России стал налаживаться учет незаконных иммигрантов, конечно, не совсем полный, а скорее фрагментарный, но при этом на протяжении многих лет сведения о незаконной миграции не оглашались. И только в последние годы стало возможным объективно изучать и обобщать материалы и документы государственных административных источников по этой проблеме, что нашло отражение в работах М.Денисенко, О.Хараева, О.Чудиновских, А.Грешных, О.Чернышевой и др.

Особый теоретический интерес представляют вопросы взаимодействия международных и национально-государственных политико-правовых институтов и органов, выполняющих функции управления миграционными потоками, обеспечивающими легальный характер миграции, способствуя, тем самым, предупреждению незаконной миграции и связанных с нею конфликтов. В связи с этим, можно выделить значительный пласт научно-исследовательских работ по вопросам законодательного обеспечения механизмов противодействия нелегальной миграции. Среди них труды таких ученых-правоведов как О.Забелло, А.Сумин, А.Абашидзе, И.Баранник, Ю.Голик, Т.Балашова, А.Грешных, Т.Куценко, В.Номоконов, С.Метелев и др.

Значимый интерес представляют труды Ф.Гайнуллина, Г.Балашовой, В.Баранова, А.Топилина, А.Куракина и других, обращенные к анализу терминологических понятий в данной области, ибо неопределенность трактовок понятий «миграция», «нелегал», «незаконная миграция» создает ряд сложностей в политической интерпретации и разработке правовых норм и эффективных мер борьбы с незаконной миграцией.

Немалый интерес представили работы зарубежных исследователей Б.Коррадо, С.Сальваторе, Санг Ок Пака, Л.Маганья, Джозефа Р.Грина, С.Спенсера и других, в которых акцентируется внимание на значимости международных миграционных процессов, их правовой закреплённости, но вместе с тем частично затрагиваются проблемы соблюдения прав нелегальных мигрантов и вопросы осуществления мер борьбы с

нелегальной миграцией в странах Европейского Союза, на американском континенте, в странах СНГ.

Однако, несмотря на многоаспектный круг исследований, следует признать, что существующие в политико-правовой научной литературе наработки по проблеме незаконной миграции как угрозе национальной безопасности государства явно недостаточны и данная тема требует в дальнейшего научного анализа.

Объектом исследования является незаконная (нелегальная) миграция как конфликтогенный потенциал современного общества.

Предмет исследования - пути противодействия незаконной миграции средствами государственной политики.

Цель диссертационной работы - исследование процессов функционирования нелегальной миграции и определение направлений совершенствования государственной политики противодействия

Данная цель обусловила следующие исследовательские задачи:

- выявить условия и факторы, обуславливающие процессы роста незаконной миграции в современном обществе;

- исследовать несоответствие между миграционными потоками и регулирующей их нормативной базой, результатом которого становится не сокращение незаконной миграции, а ее количественный рост;

- раскрыть роль нелегальной миграции в России в социально-политической и экономической сферах;

- в контексте формирования современной модели миграционной политики государства проанализировать политические и правовые механизмы реализации российской политики противодействия нелегальной миграции с целью выявления ее эффективности;

- разработать предложения по активизации мер борьбы с незаконной миграцией, нацеленных на обеспечение национальной безопасности российского государства.

В теоретико-методологическую основу исследования положен принцип комплексного междисциплинарного подхода, использование которого позволило рассмотреть феномен нелегальной миграции как особый вид миграционных процессов, и как важнейший фактор, влияющий на обеспечение национальной безопасности государства и общества.

В ходе работы широко применялись инструменты стратегического анализа политики, институционального и структурно-функционального анализа к интерпретирующему объяснению «существенного» в содержании нелегальной миграции и политики противодействия ей, а также метод экспертной оценки, системный подход, контент-анализ, функциональный и сравнительно-правовой методы.

Источниковую базу составили нормативно-правовые документы, отражающие законодательную базу регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, в странах СНГ и международные документы, а также информационные бюллетени ФМС МВД РФ, сборники материалов контроля за въездом иностранных граждан в Российскую Федерацию, сборники материалов контроля за выездом иностранных граждан из Российской Федерации; официальные материалы стран СНГ, в том числе Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009-2011 годы.

Основные результаты исследования, полученные автором и их научная новизна состоят в следующем:

1. Разработаны направления формирования и реализации политики противодействия незаконной миграции как угрозе национальной безопасности государства.

2. Обоснована зависимость количественного и качественного роста незаконной миграции, обусловленного расширяющимися миграционными потоками, несовершенством осуществляемой практики приема мигрантов и правовой основы их легализации.

3. Разработаны пути повышения эффективности процессов регулирования миграционных потоков, направленные на снижение факторов риска возникновения нелегальной миграции.

По результатам исследования на защиту выносятся следующие выводы и положения:

1. Как показал анализ, незаконная миграция складывается из трех потоков: трудовой иммиграции, транзитной иммиграции, вынужденной иммиграции, что весьма затрудняет точный учет незаконных мигрантов на территории государства. Структурно-содержательная сторона проведенного анализа выявила существенные отличия относительно

понимания и объяснения характеристик нелегального миграционного феномена и масштабов его влияния на процессы адаптации, расселения и натурализации иммигрантов.

2. Представлено концептуальное обоснование незаконной миграции как угрозы национальной безопасности России. Незаконная миграция постепенно превращается в отлаженный криминальный бизнес с разветвленной структурой, огромным оборотом финансового капитала и большим количеством вовлеченных в него лиц, что представляет реальную угрозу для безопасности государства и общества, способствует росту криминогенности и расширению подпольного рынка труда, что, в свою очередь, обуславливает задачу разработки эффективной государственной политики противодействия.

3. Рассматривая практику принимаемых мер в области борьбы с незаконной иммиграцией в зарубежных странах, можно выделить два основных метода, которые, целесообразно адаптировать для обеспечения безопасности Российской Федерации: а) проведение информационных кампаний по предотвращению незаконного въезда мигрантов; б) принятие законодательных и организационных мер по предотвращению превышения установленных сроков пребывания для иностранных граждан.

4. Вывод о необходимости устранения «пробелов» в миграционном законодательстве, связанных с отсутствием правового понятия «незаконная миграция», так как у государств, участвующих в миграционном обмене при разработке национального законодательства и осуществления миграционной политики, имеются существенные расхождения в условиях въезда и выезда граждан в страну.

5. Объективные потребности социально-экономического развития государств показали необходимость согласованного проведения политики противодействия незаконной миграции касательно вопросов минимизации рисков сопутствующих миграции преступлений и правонарушений, что затрудняется в силу отсутствия налаженного оперативного обмена информацией по миграционным потокам. Выявлены тенденции стихийной институционализации незаконной миграции, превращения ее из стихийного явления в достаточно «обустроенный налаженный» процесс, что в свою

очередь обуславливает необходимость комплекса мер в координации сотрудничества государств в борьбе с незаконной миграцией.

6. Автором предложены приоритетные пути и меры противодействия незаконной миграции в России, составляющие основное содержание государственной политики в данной области, в том числе:

- создание института экспертов в Федеральной миграционной службе по вопросам нелегальной миграции и управления миграционными процессами, в совокупности с координацией практической деятельности государственных органов и общественных организаций;
- разработка специальной программы по легализации незаконных мигрантов, учитывающей их профессиональную подготовку;
- проведение экспертизы нормативно-правовых документов по вопросам незаконной миграции, принятых в странах СНГ, Балтии и России, с последующим определением меры ответственности государств за нарушение принципов принятых договоренностей.

Теоретическая значимость. Диссертационная работа вносит определенный теоретический вклад в научный анализ процессов нелегальной миграции и осуществляемой государственной политики противодействия незаконной миграции в контексте национальной безопасности государства. В исследовании представлены авторская концептуальная модель политики противодействия незаконной миграции, освещающая проблемы совершенствования государственного механизма регулирования миграционных процессов на общероссийском уровне. Данная работа может быть рассмотрена как основа для дальнейшего теоретического осмысления проблемы незаконной миграции, а также в контексте разработки адаптационных мер, связанных с легализацией мигрирующего населения.

Практическая значимость. Результаты и выводы, полученные в ходе исследования, могут быть использованы для принятия управленческих решений в целях минимизации угроз незаконной миграции и совершенствования регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации. Материалы работы могут быть использованы при подготовке целевых миграционных программ в стране, в деятельности органов службы занятости и миграционной службы, органах

власти и управления в регионах Российской Федерации, осуществляющих борьбу с незаконной миграцией. Содержащийся в диссертации фактологический, эмпирический материал может использоваться при разработке курса лекций по политологии, национальной безопасности, для преподавания в высших учебных заведениях, в системе повышения квалификации работников управленческих структур, органов федеральной миграционной службы.

Апробация диссертационной работы. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были изложены в научных публикациях, в том числе, в изданиях, рекомендованных ВАК. Основные положения диссертации были обсуждены на научно-практических конференциях: «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» в Российской академии государственной службы при Президенте РФ (9 декабря 2002 г.); «Государство, право и управление» (22 апреля 2003 г.) в Государственном университете управления; «Россия: общество, экономика, место в современном мире» (30-31 ноября 2003 г.) в РАГС при Президенте РФ; «Россия: приоритеты выборов и выбор приоритетов» (21 ноября 2003 г.) в ИНИОН РАН.

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, содержащих по два параграфа, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, состояние научной разработанности темы, определяются объект, предмет, цель и задачи, раскрываются методы исследования, обзор источниковедческой, теоретической и эмпирической базы, представлены основные положения, выносимые на защиту, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ» раскрывается понятийно-категориальный аспект исследования, рассматриваются

различные подходы к выявлению понятий «незаконная миграция» и «нелегальная миграция».

В мировой практике сложилось около десяти научных направлений, исследующих миграцию и происходящую от нее незаконную (нелегальную) миграцию. Сложность формулирования понятий «миграция», «мигрант», «нелегальная миграция», «незаконная миграция» объясняется отсутствием принятых научным сообществом понятийных терминов, устанавливающих точность определения и устраняющих существующие противоречия в миграционной терминологии.

Анализируя проблему незаконной миграции, необходимо вначале обратиться к пониманию миграции. Демографы рассматривают миграцию, как процесс перемещения людей через границы тех или иных территорий со сменой навсегда или на время постоянного места жительства, либо с регулярным возвращением к нему. Ряд других исследователей, определяя миграцию, к ее основным формам относят: стационарную (безвозвратную), сезонную, эпизодическую, также различают внешнюю и внутреннюю миграцию. Существует также классификация миграции по причинам - добровольная и вынужденная. Виды и формы миграции различаются и по формальным признакам и по существу. Один вид миграции может перетекать в другой или являться его источником. Эпизодическая, маятниковая, сезонная миграции часто выступают предшественниками безвозвратной миграции, поскольку создают условия для выбора возможного постоянного жительства. Среди них сезонные миграции, пожалуй, самый значимый вид, способствующий возникновению нелегальной миграции.

На фоне крайней неравномерности демографической динамики в условиях глобализации и современного экономического кризиса массовые перемещения людей из одних стран и регионов в другие приобретают совершенно иные масштабы и качество. В этих условиях число мигрантов в мире возросло и, следовательно, увеличился рост глобальной незаконной миграции. Так, например, по оценкам Европейского сотрудничества и развития (ОЕСР) от 10 до 15% из 56 млн. мигрантов в Европе имеют незаконный статус, и каждый год около полумиллиона нелегалов прибывают в европейские страны. В опубликованном в 2005 г. докладе

Глобальной комиссии по международной миграции, созданной под эгидой ООН, представлена специальная глава, посвященная нелегальной миграции - «Проблема нелегальной миграции: суверенитет государства и безопасность человека»; в ней акцентируется, что дальнейшему анализу незаконной или нелегальной миграции препятствует серьезная нехватка достоверных данных, которые могли бы способствовать выявлению тенденций в этом сложном процессе.

Анализируя ключевые вопросы политического дискурса по проблемам нелегальной миграции, автор считает целесообразным использование терминов «нелегальная миграция» и «незаконная миграция» в качестве синонимов. В правовых и научных источниках имеется многообразие трактовок понятия незаконной миграции. Так, в «Мировой программе по борьбе с незаконной иммиграцией» незаконная иммиграция определяется как «незаконный ввоз иностранных граждан в страну с целью получения прибыли»¹. Представляется, что данное определение слишком узко и не охватывает все формы незаконной иммиграции. К примеру, этим определением не охватывается нелегальный переход государственной границы по политическим, бытовым мотивам, либо по иным причинам.

Определение незаконной миграции, данное в Российской федеральной миграционной программе, более широкое. Однако и это определение не является полным. По мнению автора, данным понятием должен охватываться и незаконный выезд российских граждан, поскольку в этой же программе они указаны в качестве субъектов незаконной миграции. Таким образом, незаконная миграция – это всегда незаконное действие.

Кроме того, есть сложности и в определении понятия «нелегальный мигрант». Ряд зарубежных авторов выступает против использования самого термина «нелегальный мигрант» (в литературе на английском языке используется понятие *irregular migrants*). Так, специалист по вопросам миграции в женевской штаб-квартире Международной организации труда П.Таран полагает, что идентификация того или иного лица в качестве «нелегального мигранта» предполагает своего рода «презумпцию виновности», а-priori относит его к категории преступников. Аналогичного

¹ ILPA/Migration Policy Group. 2002, January, p.15.

мнения придерживаются западноевропейские правозащитные организации, утверждающие, что ни один человек не может квалифицироваться как «нелегальное лицо».

В России по разным оценкам находится от 1,5 до 15 млн. нелегальных мигрантов. Наиболее вероятная оценка масштабов этого явления – 5-6 млн. человек, из которых 70-80% – нелегалы из стран ближнего зарубежья. Присутствие этих мигрантов в российском обществе: мешает государственному учету, создает сложности для налогообложения и социальной защиты населения; провоцирует в обществе обострение конфликтов на этнической почве; несет с собой распространение инфекционных заболеваний (особенно в российских условиях); дезорганизует еще не вполне сформировавшийся российский рынок труда и расширяет границы «теневой» занятости (строительство, торговля, подпольные цеха, криминальные услуги и т.д.).

Исследуя условия, факторы, причины, обуславливающие появление незаконной миграции следует отметить, что на формирование незаконной миграции влияют политические, правовые, экономические, демографические, социальные, природно-климатические и иные факторы.

Решающая роль в регулировании незаконной миграции населения принадлежит социально-экономическим факторам. Ситуация усугубляется экономической нестабильностью и общей криминализацией обстановки в стране, что облегчает нелегальным мигрантам возможность проникновения, оседания и трудоустройства в России.

С началом проведения политики строительства открытого общества Россия превратилась из закрытой страны с незначительным внешним миграционным оборотом в активного участника международного обмена людскими ресурсами. Кроме того, чрезвычайно высокая латентность как миграционных процессов в целом, так и их нелегальной составляющей, в значительной степени связана и с несовершенством системы регистрации и учета въезда и выезда и пребывания в стране иностранных граждан. Проблема незаконной миграции, оставаясь предметом повышенного внимания, усугубляется в противовес усилиям правоохранительных органов по пресечению и профилактике незаконной миграции. Более того, незаконная миграция приобретает новые формы и масштабы, которые

часто имеют непосредственное отношение к другим видам международной преступной деятельности, что, несомненно, представляет угрозу безопасности государства и общества. Во-первых, данное явление ухудшает жизненный уровень коренного населения; во-вторых, инициирует формирование криминальных структур, а это, в свою очередь, связано с транспортировкой психоактивных веществ, отмыванием теневых капиталов, незаконным оборотом оружия; в-третьих, незаконная миграция создает почву для межнациональных конфликтов; в-четвертых, вносит изменения в генофонд и демографию страны; и, наконец, в-пятых, стимулируя рост теневой экономики, угрожает национальной и экономической безопасности России.

Вторая глава «НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ КАК УГРОЗА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ» посвящена анализу формирования новой модели миграционной политики государства, отвечающей потребностям перехода к постиндустриальной экономике, и включающей с учетом международного опыта и российских реалий систему мер борьбы с нелегальной миграцией

Миграционные процессы являются одним из наиболее значимых факторов влияния на криминогенную ситуацию в России. Они стали более интенсивными, что порождает политические и социальные проблемы, неизбежно возникающие при перемене места жительства, и нередко приводит к конфликтным ситуациям, имеющим, как правило, противоправный способ разрешения. Кроме того, нелегальные мигранты не имеют трудовых и социальных гарантий, поэтому для выживания в российских условиях они вынуждены прибегать к формированию различных этнических образований, которые зачастую действуют в сообществе с организованными преступными группировками. Сегодня незаконная миграция – это глобальное явление, негативные последствия которого граничат с угрозой национальной и международной безопасности стран; вынуждают государства прибегать к рестриктивной миграционной политике, к ужесточению суверенного права для перемещения граждан через свои границы.

На Западе проблемы нелегальной (незаконной) миграции стали особенно активно обсуждаться еще в семидесятые годы прошлого века,

когда экономический кризис и сужение рынков труда заставили по-новому взглянуть на мигрантов из Азии и Африки. Именно тогда стали возникать различные иностранные диаспоры и землячества, обострилась конкуренция на рынке труда, с мигрантами стали связывать рост преступности, распространение заболеваний. Мигранты стали восприниматься как угроза безопасности общества, что самым негативным образом отразилось на иммиграционной политике властей.

Так, Франция – одна из старейших иммиграционных стран в Европе – со времен Великой Французской революции принимая иммигрантов с разных концов света, еще более усилила правила миграционного контроля. Значительно была ограничена трудовая миграция. Все более жесткой стала практика депортации незаконных иммигрантов. Регулирование правового статуса иностранцев во Франции на уровне текущего законодательства и относящиеся к нему положения рассредоточены по целому ряду законов и подзаконных актов.

Значительно ужесточила требования к мигрантам Великобритания, установив миграционные квоты и введя четкие критерии приема мигрантов по возрасту, профессиональной квалификации, иногда – по имущественному цензу.

Находясь на границах Европейского союза и будучи «потенциально транзитной страной» для иммигрантов, Италия одной из первых ощутила на себе последствия нелегальной миграции, когда в 80-х годах начала принимать значительную долю иммигрантов, прибывающих в Западную Европу. Основной причиной разработки особого режима миграционной политики стало повышение уровня официальной безработицы, сопровождаемого возрастающим количественным весом теневой экономики (от 20 до 40% ВВП). Однако государство не имело практически никаких законодательных актов и административной практики, которые позволили бы препятствовать этому явлению. Только в 1998 г. был принят Закон (№943 86) о миграции, который послужил началом создания в Италии системы миграционного режима, утвердив неокорпоративистскую структуру; он реформировал систему внутреннего контроля и содержал нормы о: борьбе с нелегальной иммиграцией и организациями контрабандистов; регулировании миграции рабочей силы при помощи

системы годовых квот; соблюдении прав, предоставляемых легальным иммигрантам, в целях их благоприятной адаптации с местным населением. Аспекты закона, касающиеся контроля над иммиграцией, отдавали приоритет укреплению внешних средств контроля; устанавливали более прочные основания для вынесения средств наблюдения над миграцией в соседние государства; вводили более жесткие санкции против организаторов нелегального въезда; повышали эффективность механизмов депортации из страны.

Усиливающееся давление нелегальной миграции приводит к расширению «теневых» процессов в различных сферах общества, вызывая целый ряд весьма болезненных социально-политических и экономических последствий. Еще несколько лет назад незаконная миграция была стихийной. Теперь же этот стихийный процесс приобретает обвальный характер. В настоящее время незаконная миграция приносит миллиарды долларов прибыли ежегодно и по прибыльности не уступает операциям с наркотиками и оружием. Кроме того, незаконная миграция на приграничных территориях и попытки легализации любым путем (как, например, «тихая экспансия» китайцев) представляет угрозу территориальной целостности страны.

В России Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 года №2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» закреплялись основные задачи иммиграционного контроля. Органы миграционной службы наделялись полномочиями по осуществлению мер предупреждения неконтролируемой миграции и организации депортации иностранцев в необходимых случаях. Кроме того, посты иммиграционного контроля получили право рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища от иностранных граждан и лиц без гражданства. Данным Указом впервые был определен механизм государственного регулирования внешней миграции, что позволило несколько сократить количество мигрантов, въезжающих незаконно на территорию страны.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года также отмечено, что на обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и

торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности (ст.10); что угрозу безопасности в пограничной сфере представляет активизация трансграничных преступных групп по организации каналов незаконной миграции (ст.41), а главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции (ст. 55). Таким образом, незаконная миграция в ее нынешнем состоянии определяется как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации, под которой понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства.

Анализируя экономическую миграцию (в рамках которой имеет место незаконная «теневая» миграция) в России, следует отметить, что она возникла как результат реакции населения на глубокие изменения в структуре занятости и резкого сокращения рабочих мест на предприятиях государственного сектора (прежде всего, оборонного комплекса). В середине 1990-х годов «челночный вид бизнеса» обеспечивал трудоустройство на нелегальной основе около 30 млн. человек, а ежегодный товарооборот составлял 15 млрд. долларов. «Челночный бизнес» оказал существенное влияние на социально-экономическое развитие не только России, но и ряда других стран, например, Турции, Польши, Китая, Греции и т.д. Официальная статистика нелегальных мигрантов лишь в незначительной степени отражает реальную картину из-за огромных масштабов неучтенной миграции. Реальная цифра отличается от официальной статистики как минимум в 10 раз. Эта десятикратная разница в оценках свидетельствует не просто о сложности количественного определения явления, по природе своей скрытого, подпольного, так же и о том, что у миграционных служб отсутствует четкое представление о масштабах явления.

Значительное преобладание в трудовой миграции «нелегальной составляющей» детерминировано своеобразием сложившейся модели социально-экономической трансформации, способствующей формированию в российской экономике обширного теневого сектора, в

котором производится примерно четверть ВВП и занято 15 – 30% общего числа работающих. Незаконные мигранты задействованы в отраслях национальной экономики со значительной долей теневого сегмента: около половины занято в строительстве, шестая часть – в торговле, десятая – в промышленности, в меньшей степени в сфере бытового обслуживания, сельского хозяйства, на транспорте, в здравоохранении, в лесном хозяйстве, культуре и др. отраслях. В рамках активизации мер противодействия незаконной миграции необходимо провести легализацию тех иммигрантов, которые фактически переселились и на постоянной основе проживают на территории России без нарушений российского законодательства, а также трудовых иммигрантов, работающих на государственных и муниципальных предприятиях, занимающих должности и выполняющих работу, мало востребованную российскими специалистами. Не контролируемый поток мигрантов, готовых работать за любую плату, способен дестабилизировать и социальную и политическую обстановку, и оказаться источником угрозы для экономической безопасности. Так, например, в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области, Нижнем и Среднем Поволжье из-за наплыва иммигрантов серьезно осложняется ситуация на рынке труда; расширяющиеся «этнические» анклавы, которые, имея закрытый характер, игнорируют российские законы и обычаи коренного населения, приводят на бытовой основе к межнациональным конфликтам.

Сегодня нелегальная миграция – это причина оттока из России огромного по своим масштабам объема финансовых ресурсов из-за ухода от уплаты налогов, покупки иностранной валюты и переводом ее в зарубежные государства. Выводимые из России мигрантами денежные суммы превышают объемы годовых инвестиций в их национальные экономики. В российском законодательстве особой строкой необходимо прописать условия вывоза капитала, не облагаемого налогами, полученного нелегальными работниками. Отсутствие законодательных барьеров существующему явлению способствует активному притоку в Россию нелегальных трудовых мигрантов. По некоторым данным, от четверти до трети населения Молдавии, Азербайджана, Грузии, Таджикистана, Кыргызстана находятся на заработках в регионах России,

объем нелегально переправляемых ими средств в свои республики оценивается в десятки млрд. долларов.

Между государствами-участниками СНГ уже действуют Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов и Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. Введение административных норм государствами Сообщества, направленных на ужесточение системы учета и контроля за миграцией, в том числе трудовой, оправдано национальными интересами. Однако данные меры должны сочетаться с созданием экономических механизмов в странах СНГ и соблюдением законных прав мигрантов в целях предотвращения нелегальной миграции. Определенная часть трудовых мигрантов-граждан государств Сообщества фактически не имеют легального статуса, поэтому нужны меры по легализации их положения. В этих целях необходимо внести соответствующие изменения в национальные законодательства стран СНГ и ЕврАзЭС, ибо неконтролируемая миграция для любой страны – есть угроза ее национальной безопасности, а взаимосвязь с проблемой терроризма умножает эту угрозу. По данным правоохранительных органов России, количество преступлений, связанных с иностранными гражданами, увеличивается ежегодно примерно на десять процентов и по прогнозам специалистов, в ближайшие годы этот процесс будет нарастать.

В нашей стране для успешного решения задач трансформации экономики и формирования механизмов ее устойчивого и динамичного роста новое значение приобретает разработка с учетом международного опыта и российских реалий система мер борьбы с нелегальной миграцией. К числу важнейших направлений формирования новой модели миграционной политики, следует отнести изменение законодательства в области трудовой миграции относительно миграции российских граждан за рубеж и иностранных граждан в Россию на основе принятия Миграционного кодекса РФ; совершенствование национальной правовой базы; введение визового режима со странами СНГ и заключению двусторонних межправительственных соглашений для обеспечения социальных прав граждан, работающих в двух странах, и подготовки

условий для интеграции России к международным правовым актам по защите прав мигрантов; облегчение процедур получения гражданства для некоторых категорий граждан.

В третьей главе «ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ» исследуется международно-правовое регулирование миграционных процессов и формирующаяся политика противодействия незаконной (нелегальной) миграции в России.

Противодействие нелегальной миграции в настоящее время является одной из приоритетных задач в зарубежных странах, решение которой лежит как в области законотворчества, так и в области применения этих законов на практике. Анализируя практику принимаемых мер в области борьбы с незаконной иммиграцией в зарубежных странах, можно выделить два основных метода, которые, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть и для обеспечения безопасности Российской Федерации: а) проведение информационных кампаний по предотвращению незаконного въезда мигрантов; б) принятие законодательных и организационных мер по предотвращению превышения установленных сроков пребывания для иностранных граждан.

Меры по противодействию нелегальной миграции выработаны и законодательно закреплены на различных стадиях: на стадии предупреждения (информационные кампании в странах исхода мигрантов, контроль на границах, работа с транспортными перевозчиками); на стадии выявления (контроль за пребыванием иностранных граждан на территории страны и за порядком найма работодателями иностранной рабочей силы, проведение программ легализации); на стадии пресечения (применение различных видов юридической ответственности за выявленные правонарушения в миграционной сфере; депортация нелегальных мигрантов).

Наиболее жесткие процедуры регулирования депортации разработаны в США, где в соответствии с иммиграционным законом, вступившим в силу в 1997 г., предусмотрена процедура «ускоренной депортации» незаконно въехавших иностранцев и преступников из числа

иностранных граждан. Начиная с 1995 г. Правительство США организовало серию передач для стран Латинской Америки и Карибского бассейна о последствиях незаконного въезда иностранных граждан на территорию США, предусматривающих среди прочего тюремное заключение. Одной из важнейших задач в профилактике нелегальной миграции стало использование средств массовой информации по доведению до общественного сознания населения стран происхождения нелегальной иммиграции информации о санкциях, которые применяются, например, в США, Канаде, в Германии в отношении незаконных мигрантов.

Достаточно жесткие нормы, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией, прописаны в английском Законе «О гражданстве, иммиграции и политическом убежище» (2002 г.). Так, лица, которые укрывали нелегальных мигрантов, должны быть приговорены судом не к 6 месяцам тюремного заточения как это было до принятия закона, а к 14 годам. Кроме того, в Законе 2002 г. содержатся меры, направленные на «декриминализацию иммигрантского сообщества». Однако опыт проводимых акций по легализации показывает, что они в целом не решают задачу снижения объемов нелегальной иммиграции. Пример США: после семи амнистий в стране находилось 7-8,5 млн. недокументированных иммигрантов и не наблюдалось снижения притока «нелегалов» из Мексики.

От 4 до 10 млн. человек – столько, по разным оценкам, незаконных мигрантов насчитывается в странах СНГ. Масштабы незаконной миграции таковы, что в одиночку с порождаемыми ею проблемами ни одной стране не справиться. Кроме того, страны СНГ являются «коридором» и одновременно источником нелегалов в Европу. В связи с этим миграционный процесс в СНГ было решено взять под «международный» контроль. Включение стран СНГ в сферу деятельности Будапештского процесса позволило не только использовать европейский опыт борьбы с нелегальной миграцией, но и привлечь дополнительные финансовые средства. Но сложность решения заключается в несогласованности национальных законодательств стран СНГ, регулирующих въезд, выезд и сроки пребывания в странах Содружества иностранных граждан и лиц без

гражданства. А также в незаинтересованности ряда стран – участниц в его практической реализации, ибо только на территории России незаконно находится большое количество их граждан.

С нелегальной миграцией в России связана еще одна проблема. Кроме нерегистрируемых мигрантов из стран СНГ в Российской Федерации находятся транзитные мигранты из азиатских и африканских стран, которые используют постсоветское пространство как транзитный евразийский «коридор» в Западную Европу.

Анализируя эффективность механизма регулирования миграционных процессов в России, который начал складываться в начале 90-х годов XX века с созданием Федеральной миграционной службы, приходится констатировать, что он на начальном этапе был не адекватен тому крупномасштабному характеру, который миграция приобрела в нашей стране за эти годы. К основным причинам, объясняющим неспособность структур, призванных обеспечивать государственную миграционную политику, отвечающую интересам социально-экономического и демографического развития страны, интересам национальной безопасности можно отнести следующие: создание механизма реализации государственной миграционной политики происходило спонтанно, без научно обоснованных подходов и оценок, без достаточной правовой базы; не был проведен мониторинг и не осуществлено научное прогнозирование миграционной обстановки в Российской Федерации; не исследован и не использован опыт зарубежных стран по предотвращению и пресечению незаконной миграции. Учрежденная для этих целей Федеральная миграционная служба не решила возложенных на нее задач, не смогла стать координирующим центром осуществления государственной миграционной политики. Не была создана федеральная система учета иностранных граждан, прибывающих в Россию. Не достаточно эффективными, разрозненными, слабо оснащенными с точки зрения автоматизации и унификации технологий оказались службы паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного контроля.

Рост незаконной миграции вызвал необходимость введения уголовной ответственности за ее организацию. С принятием Федерального закона от 28 декабря 2004 г. №187-ФЗ «О внесении изменений в

Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» была установлена уголовная ответственность за организацию незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Для более эффективного предупреждения, пресечения и борьбы с незаконной миграцией представляется необходимым ратификация Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принято резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи 15.11.2000 г. И уже с учетом данного Протокола должны быть предусмотрены отдельные составы преступлений, устанавливающие уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов.

В октябре 2006 г. в целях противодействия незаконной миграции были внесены поправки в Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», предусматривающие возможность получения иностранными гражданами, прибывающими в РФ из стран СНГ (кроме Грузии и Туркменистана, с которыми у России установлен визовый режим), разрешения на временное проживание без учета квот, устанавливаемых правительством, а лишь на основании заявления гражданина. Наряду с нормативно – правовым обеспечением миграционной деятельности, внимание должно уделяться организации учета имеющихся ресурсов на основе информации, учетных данных и анализа деятельности органов иммиграционного контроля и оперативных служб. В этих целях, на наш взгляд, следует в кратчайшие сроки разработать и внедрить в практическую деятельность новые элементы системы мониторинга иммиграционных процессов. Именно с позиций управления миграционными процессами «предупреждение» неконтролируемой миграции необходимо рассматривать как процесс воздействия на объект возможного контроля (первопричины неконтролируемой миграции), где субъектом является мигрант, не охватываемый комплексом мероприятий по иммиграционному контролю.

Позиция государства по вопросу регулирования миграции и организации иммиграционного контроля на территории Российской Федерации на среднесрочную перспективу определилась в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Самым основным и приоритетным направлением регулирования внешней иммиграции в Россию было определено обеспечение контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации. Функционирование этой системы предполагает затраты многомиллионных бюджетных средств, в частности, на административное выдворение и депортацию. Между тем, в Концепции не предусмотрены направления по выработке механизма легализации и натурализации незаконных иммигрантов, хотя это может оказаться не менее эффективным, но менее затратным средством управления. В западных странах (США, Франции, Италии, Греции и других) активно применяются так называемые «амнистии» для незаконных иммигрантов, и этот опыт можно использовать в российской практике.

Меры по противодействию незаконной миграции должны быть выработаны и законодательно закреплены на различных стадиях: на стадии предупреждения (информационные кампании в странах исхода мигрантов, контроль на границах, работа с транспортными перевозчиками); на стадии выявления (контроль за пребыванием иностранных граждан на территории страны и за порядком найма работодателями иностранной рабочей силы, проведение программ легализации); на стадии пресечения (применение различных видов юридической ответственности за выявленные правонарушения в миграционной сфере; депортация нелегальных мигрантов).

В связи с этим автор обосновывает значимость принятия Федерального закона «Об иммиграции в Российской Федерации», который был бы способен содействовать реализации основных принципов и целей иммиграционной политики, и в том числе упорядочению политики в отношении незаконной миграции.

В заключении сформулированы выводы, предложения и практические рекомендации, представлены обобщенные теоретические и методологические

основы новых подходов к политике противодействия незаконной (нелегальной) миграции, представляющей угрозу безопасности государства.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие научные работы общим объемом - 3,45 п.л.

Публикации из перечня изданий, рекомендованных ВАК:

1. *Краснов А.Ю.* Причины и факторы незаконной миграции населения // **Вестник РУДН. Серия: Политология. 2010. № 2 – 0,6 п.л.**

2. *Краснов А.Ю.* Основные направления государственной политики в сфере противодействия незаконной миграции // **Власть, 2009.- 0,4 п.л.**

3. *Краснов А.Ю.* Незаконная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // **Вестник Московского университета МВД России. 2009. №2 - 0,7 п.л.**

Публикации в сборниках:

4. *Краснов А.Ю.* Миграционная политика России // **Национальная безопасность России: проблемы и пути обеспечения. Сб. научных статей. Вып. № 1(10). М., РАГС, 2010.- 0,75 п.л.**

5. *Краснов А.Ю.* К вопросу о соотношении понятий «миграция» и «незаконная миграция» // **Диалог цивилизаций. Бишкек , 2008, №9 – 0,5 п.л.**

6. *Краснов А.Ю.* Основные направления государственной политики в сфере противодействия незаконной миграции // **Политические институты и процессы в XXI веке. Сб.статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов. М., МАКС –Пресс, 2008 - 0,5 п.л.**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Краснов Андрей Юрьевич

Государственная политика противодействия незаконной миграции

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Смольский Сергей Владимирович

Изготовление оригинал-макета
Краснов Андрей Юрьевич

Подписано в печать 29.10.2010
Усл.п.л. 1,3 Тираж 80 экз.

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 399
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84