

АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА ДНЯ

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И БОРЬБА С НЕЗАКОННОЙ И КРИМИНАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ

© 2010 г. С.Д. Демчук¹

Массовая миграция в Россию и через нее ищущих заработка людей сама по себе не относится к проблеме отклоняющегося поведения². Это социальный процесс, вызванный неудовлетворительным материальным положением, а зачастую крайней нуждой значительной части населения в большинстве республик бывшего СССР и некоторых других сопредельных государствах. Тем не менее такое интенсивное перемещение людей из-за рубежа в силу ряда причин можно назвать одним из сложных вопросов, стоящих ныне перед нашей страной. Особую остроту ему придают незаконная миграция и миграция криминальная, которые можно отнести к социальным отклонениям. В этой ситуации государство должно в своей миграционной политике оперативно учитывать возникающие в результате этого проблемы и по возможности предупреждать их появление. Пока же никаких соответствующих мер не принимается, и эта политика, к сожалению, непоследовательна и противоречива.

Согласно экспертным оценкам в России насчитывается 10–15 млн незаконных мигрантов, причём за последние пять лет количество их задержаний на российской границе выросло многократно. Наша страна занимает третье место в мире по притоку мигрантов³. По данным руководства Федеральной миграционной службы (ФМС), в России насчитывается примерно 10 млн трудовых мигрантов, из них 5–7 млн – “нелегалы”. Из бывших республик СССР в Россию приезжают больше всего граждан среднеазиатских государств (в первую очередь Узбекистана), а из

дальнего зарубежья – граждане Китая⁴. По этим существенно отличающимся сведениям, число незаконных мигрантов в два раза меньше вышеприведённой экспертной оценки. Следовательно, соответственно можно сделать вывод о том, что точными данными не располагает никто⁵.

Необходимо отметить, что, начиная с 90-х годов прошлого столетия, на территорию России мигрировали люди, отличающиеся пестротой социально-экономических, правовых характеристик, политических ориентаций и мотивов миграции. Многие из них в принципе не собирались заниматься у нас общественно-полезным трудом, а круг их интересов и источник дохода относятся к сфере действия уголовного закона⁶. Конечно, не только незаконные, но и легальные мигранты могут прибывать в Россию с целью совершения преступлений. Однако само социальное и правовое положение этих людей, а также особенности групповой морали “нелегалов” делают их отклоняющееся поведение предпреступным.

В России нелегальная миграция приводит к формированию “иноземных” этнических анклавов в тех регионах, где нет недостатка в трудовых ресурсах, и усложняет ситуацию на рынке труда (юг России, Нижнее и Среднее Поволжье). Она негативно влияет на экономику страны и состояние преступности, а нелегальные мигранты активно участвуют в финансировании теневого и криминального бизнеса. При этом в силу ряда причин создаётся определённая угроза геополити-

¹ Начальник кафедры правового обеспечения оперативно-служебной деятельности Северо-Западного ИПК ФСКН России, кандидат юридических наук, доцент.

² Правовую основу этих процессов в СНГ составляют, в частности, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Москва, 15 апреля 1994 г.) и Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве (Москва, 26 февраля 1999 г.).

³ Цит. по: *Голлик Ю., Балашова Т., Дук Ю., Балашов З.* Нелегальная и криминальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Уголовное право. 2008. № 2. С. 121.

⁴ См.: URL: http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=11276

⁵ Однако в ходе проведения операции “Нелегал-2008” только за три недели в странах, входящих в ОДКБ, было задержано 79 260 незаконных мигрантов, а в 2007 – лишь около 5700 (URL: <http://kabar.ru/?p=778>). Хотя речь идёт о территории нескольких государств, но всё же результаты операции достаточно красноречиво свидетельствуют об остроте проблемы. Кроме того, по данным ФМС России, в 2008 г. на различных нарушителей согласно миграционному законодательству было наложено штрафов на 6 с лишним млрд руб. (см.: Интернет-агентство экономической информации ПРАЙМ-ТАСС. 2008. 25 дек.).

⁶ См.: *Поздняков А.Н.* Мигранты в России: криминальная действительность // Гос. и право. 2008. № 6. С. 15.

тической и военной безопасности страны. Особая проблема связана с организованным количественным ростом китайских землячеств и развитием в них предпринимательской деятельности. Китайские землячества используют любые способы для получения доходов, в том числе – преступные. Другую важную проблему представляет криминальная миграция, которая связана с территориальными перемещениями в целях совершения преступлений и носит скрытый характер. Государству в борьбе с незаконной миграцией противостоят не сами мигранты, а глобальная структурная сеть, в которую входят криминальные группировки, действующие на территории России⁷.

Преступные формирования нелегальных мигрантов создают фактически неконтролируемый рынок товаров и услуг. Они ведут незаконную коммерческую деятельность и уклоняются от уплаты налогов. Происходит легализация полученных денежных средств, а также их отток в страны, поставляющие мигрантов⁸. Кроме того, эти лица способствуют массовому распространению фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров. Нелегальная миграция усиливает напряжённость в сфере межэтнических отношений и вероятность этнических конфликтов. Нельзя также игнорировать прогноз, связанный с последствиями формирования в России территориальных анклавов со значительной долей этнических иммигрантов среди населения, что может привести к вмешательству государств – “поставщиков” мигрантов во внутренние дела страны их пребывания в целях защиты прав и интересов своих соотечественников⁹.

Здесь следует добавить, что подобная перспектива вполне реальна в случае дальнейшего ослабления нашей страны при усилении военной и экономической мощи заинтересованных государств. Ведь в международных отношениях обычно руководствуются не декларируемыми намерениями, а имеющимися возможностями. Причём допустим и вариант развития событий, связанный с вмеша-

тельством “международных” сил, продемонстрированный на примере Косово, фактически оккупированного и отторгнутого от Сербии.

Известно также, что нелегальные мигранты являются благоприятной средой для распространения радикальных религиозно-националистических взглядов, а некоторых из них используют в своих целях иностранные спецслужбы. Кроме того, вследствие сложной социально-экономической ситуации и острых противоречий общественного сознания в республиках Средней Азии политическая обстановка там была дестабилизирована экстремистскими силами путём открытой вооружённой борьбы и методами террора. Часть мигрантов из этого региона, безусловно, относится к сторонникам радикальных взглядов на решение существующих проблем. Следует отметить, что этнические общественные организации, становящиеся на первых порах временным пристанищем для незаконных мигрантов, умышленно идеологизируются и политизируются некоторыми их руководителями. Упор при этом делается на национальное сознание. В результате такие организации превращаются в проводников преступной идеологии, в том числе её организованных форм¹⁰. Если учесть существование на территории России серьёзных очагов напряжённости, то при наличии соответствующих условий экстремистское подполье мигрантов создаст очень серьёзные дополнительные проблемы.

В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г., также можно выделить ряд положений, характеризующих ситуацию в этой сфере как тревожную¹¹. Кроме того, предполагаются зна-

¹⁰ См.: Поздняков А.Н. Указ. соч. С. 22.

¹¹ В документе отмечается, что количество въехавших в Россию иностранцев постоянно превышает количество выехавших граждан, а в приграничных районах интенсивно формируются иностранные общины. Миграционные потоки направлены преимущественно в южные и центральные регионы европейской части страны. Происходят стихийный и неконтролируемый рост населения и ухудшение криминогенной обстановки в данных регионах. Интенсивный отток населения из северных, восточных и приграничных районов приводит к сокращению его численности на этих территориях. В результате изменяется этническая структура населения в ряде субъектов РФ. Кроме того, массовая миграция из государств Закавказья, Центральной и Восточной Азии и незаконное пребывание этих лиц в ряде районов России зачастую ухудшают социальную обстановку, создают базу для формирования террористических организаций и политического экстремизма, являются угрозой безопасности РФ. Нелегальная трудовая деятельность создает угрозу национальному рынку труда и благоприятствует развитию теневой экономики.

⁷ См.: Голик Ю., Балашова Т., Дук Ю., Балашов З. Нелегальная и криминальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Уголовное право. 2008. № 2. С. 121–126.

⁸ По данным Банка России и Росфинмониторинга, мигрантами ежегодно вывозится из России помимо таможенного контроля свыше 10 млрд долл., экономический ущерб, причиненный “нелегалами” из-за неуплаты налогов, составляет более 8 млрд долл. в год (Росс. газ. 2006. 16 сент.); совокупный годовой доход, с которого они не спешат платить налоги, составляет около 20 млрд долл. (Росс. газ. 2007. 16 авг.).

⁹ См.: Князев А., Чуцаев А. Уголовно-правовое противодействие незаконной легализации мигрантов // Уголовное право. 2008. № 5. С. 35.

чительные изменения в структуре населения и сокращение численности населения трудоспособного возраста. Соответственно, заявлена необходимость регулируемого притока иммигрантов, в связи с чем актуальной проблемой названо формирование установок толерантного сознания¹². Однако характеристика миграционной ситуации показывает, что основная проблема заключается всё же не в толерантности, а в самой миграции.

Концепция демографической политики России на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г., предполагает привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции; активизацию работы по привлечению на постоянное место жительства иммигрантов трудоспособного возраста. При этом к 2025 г. планируется обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно¹³.

Однако это не способ решения социально-экономических проблем, но их постепенное углубление. Представляется справедливым мнение о том, что миграция является экстенсивным путём развития рынка труда, а поскольку он сегодня уродливо деформирован, то никакой миграции не хватит для обеспечения нормального экономического развития. Конечно, оптимально организовать рынок труда намного труднее, чем затыкать в нем дыры механической легальной и нелегальной миграцией, равно как и выработать адекватную демографическую политику, которая смогла бы за 15 лет хотя бы отчасти смягчить остроту миграционных проблем. Активная миграционная политика соотносится с активной демографической политикой, как протез – с деятельностью здорового органа нормального организма. Основная проблема стихийной миграции видится в том, что выгоды от миграции получают одни (предприниматели, коррумпированные чиновники и т.д.), а издержки ее перекладываются на других (общество, рядовых граждан)¹⁴.

Преступность мигрантов характеризуется следующим образом. По данным ГИАЦ МВД России, иностранными гражданами и лицами без гражданства в 2005 г. совершено 51 225 преступлений, что на 4,7% больше, чем за предыдущий год; в отношении них совершено 13 307 преступлений (+29,2%). За 2006 г. совершено, соответствен-

но, уже 53 014 (+3,5%) и 15 611 преступлений (+17,3%). В 2007 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено 50 139 преступлений (-5,4%); в отношении них совершено 15 985 преступлений (+2,4%). За 2008 г. эти цифры составили, соответственно, 53 876 (+7,5%) и 15 210 преступлений (-4,8%).

Спектр совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства преступлений весьма широк: против личности, в сфере экономики, против общественной безопасности и общественного порядка. Менее широко представлены преступления против государственной власти. Из числа зарегистрированных, по сведениям МВД России, наиболее распространены преступления против личности и посягательства на имущество¹⁵. Значительная часть деяний корыстной направленности относится к таким взаимосвязанным видам преступности, как профессиональная и организованная. Наиболее важные отрицательные социальные и экономические последствия связаны с совершением мигрантами ряда преступлений против здоровья населения и общественной нравственности (особенно незаконным оборотом наркотиков), а также в сфере экономической деятельности.

Иностранцы и апатриды чаще всего становятся потерпевшими в результате преступлений против жизни и здоровья, корыстно-насильственных и некоторых других преступлений. При этом их количество, тем не менее, в 3–4 раза меньше числа зарегистрированных преступлений, совершённых мигрантами, а если учесть фактор латентности, то эта разница будет ещё больше. Заметим, что приведённые в статистике цифры разного рода: в первом случае – только когда установлены преступники, а во втором – учтены все выявленные преступления в отношении мигрантов. Нельзя забывать и о том, что нередки случаи, когда мигранты становятся потерпевшими в результате преступных действий других мигрантов. Таким образом, статистика наглядно показывает преувеличение СМИ проблемы ксенофобии в российском обществе.

Дело в том, что, рассматривая вклад мигрантов в состояние преступности, нельзя забывать следующее. Общее количество ежегодно совершаемых в нашей стране преступлений превышает число зарегистрированных, как минимум, в 2–3 раза¹⁶. Но в силу самого статуса и половозраст-

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

¹⁴ См.: Юсуповский А.М. Миграционные вызовы // URL: http://www.zlev.ru/83_83.htm

¹⁵ См.: Интернет-агентство новостей “NEWSru.com”. 2008. 24 дек.

¹⁶ См., например: Гаврилов Б.Я. Способна ли российская статистика о преступности стать реальной? // Гос. и право. 2001. № 1. С. 47–62.

ных характеристик нелегальных мигрантов увеличение их количества в России ведёт в первую очередь к росту латентной преступности. Особенно это относится к криминальной миграции. Соответственно, можно сделать вывод о том, что число совершённых мигрантами, но не учтённых в качестве таковых преступлений значительно превышает количество отражённых в статистике. Если же учесть очень высокую латентность ряда преступлений в сфере экономики, а также против общественной безопасности и общественного порядка, особенно совершаемых преступниками-профессионалами и при организованных формах соучастия, то эта разница будет ещё больше. Такие преступления зачастую порождают другие противоправные деяния, включая преступления со стороны граждан России¹⁷. Причём следует рассматривать как отдельный аспект проблемы преступность бывших мигрантов, ставших российскими гражданами, в том числе незаконно. Итак, общее количество ежегодно совершаемых мигрантами преступлений превышает число учтённых статистикой в несколько раз. В то же время латентность преступлений против них несколько ниже.

Здесь характерен следующий момент, связанный с выявленными фактами незаконной легализации мигрантов (о том, сколько их не установлено, можно только догадываться). К концу первого полугодия 2009 г. ФМС России признаны недействительными около 55 тыс. паспортов гражданина Российской Федерации, выданных в нарушение установленного порядка. Из этого можно сделать вывод о совершении при этом значительного числа соответствующих преступлений, включая взяточничество. В то же время известны факты, когда наши соотечественники, приехав в Россию, не только не получают никакой поддержки от государства, но и депортируются в те республики из которых прибыли, а также по формальным основаниям лишаются выданных ранее паспортов гражданина России¹⁸. Так, к со-

жалению, выглядит на практике один из аспектов нашей миграционной политики.

Можно уверенно прогнозировать, что продолжение неконтролируемой миграции на территорию России повлечет усугубление имеющихся социально-экономических трудностей, обострение межнациональных конфликтов, резкий рост преступности и иных правонарушений. Но и предлагаемый организованный допуск больших количеств мигрантов автоматически приведет к дополнительному росту преступности и изменению этнического баланса страны¹⁹. Планируемая интеграция их широких масс неточна по своей формулировке (правильнее говорить об этнической ассимиляции, межэтническая интеграция происходила в Советском Союзе²⁰) и нереальна в принципе, тем более в условиях длительного кризиса. Ведь уже сейчас молодёжь, прибывающая в Россию из бывших советских республик, не имеет прошлого опыта совместной жизни в едином государстве. Кроме того, практически везде с той или иной степенью агрессивности там давно ведётся пропаганда, ложно обвиняющая русских в реальных и выдуманных бедах этих народов. Граждане других государств, например КНР, просто не имеют с нами общей культурной памяти. Поэтому мигранты автоматически объединяются друг с другом, стремясь воспроизвести привычный образ жизни в своих странах (этническая самоорганизация). Понятно, что подобные препятствия в интеграции отсутствуют в случае прибытия из бывших республик СССР русских, украинцев и белорусов.

Следовательно, с учётом различных аспектов рассматриваемой проблемы это тупиковый путь, и борьба за “толерантность” здесь не поможет. Нельзя ставить проблему с ног на голову. Этнические отношения являются весьма деликатной сферой – чрезвычайную сложность интеграции подтверждают межнациональные конфликты, имевшие место не только на территории бывшего СССР. Опыт либеральной и благополучной Франции показал, что длительное совместное существование разных этнических систем привело к росту социальной напряженности и вылилось в массовые беспорядки. В иных западных странах также не произошло интеграции общин иммигрантов из других регионов мира и сохраняется

¹⁷ Так, проведённый нами опрос сотрудников оперативных и следственных подразделений ФСКН России показал, что мигранты являются активными участниками незаконного оборота наркотиков (НОН) в своей среде, а также в части их сбыта гражданам РФ. Проблема усугубляется (особенно в Москве) тем, что мигранты образуют неконтролируемые замкнутые этнические анклав и зоны. При этом НОН обеспечивает процесс самовоспроизводства, а также влечёт за собой цепь корыстных и корыстно-насильственных преступлений.

¹⁸ См.: *Графова Л.* Журавлёвы не нужны России? // *Росс. газ.* 2006. 28 апр.; *Ее же.* Депортация в субботу // *Росс. газ.* 2007. 7 авг.; *Ее же.* Лишить паспорта – лишить жизни // *Росс. газ.* 2009. 4 сент.

¹⁹ Согласно прогнозу поддержание всего лишь неизменной численности населения за счет миграции приведет к тому, что в 2050 г. в России доля мигрантов и их потомков будет составлять от 20 до 30% населения (см.: *Денисенко М.Б.* Может ли помочь развитым странам замещающая миграция? // *Мир России.* 2003. № 2. С. 151).

²⁰ См.: *Садохин А.П.* Этнология. М., 2008. С. 135–137.

серьёзный конфликтный потенциал. Непонятно, каким образом в более сложных российских условиях удастся избежать подобного развития событий. Конечно, не следует излишне драматизировать ситуацию, но нельзя забывать и о том, что она развивается в неблагоприятном направлении, а количество со временем переходит в качество. В ряде западноевропейских государств (например, Германии и Франции) длительная миграция уже привела к формированию устойчивых этнических меньшинств.

Кроме того, имеются и иные, сугубо практические возражения. Утверждается, что мигранты работают и будут работать на непрестижных (неквалифицированных и низкоквалифицированных) должностях, которые у нас или некому занимать, или они не востребованы гражданами России. Это не совсем соответствует действительности.

Во-первых, дефицит трудовых ресурсов в нашей стране в значительной степени объясняется тем, что непропорционально большое количество людей занято в непроизводственном секторе экономики²¹. Это стало возможным в таких широких масштабах, с одной стороны, в силу спровоцированного идеологическими средствами резкого падения уважения к рабочим профессиям, а с другой – потому что имеется возможность перераспределения части средств от внешнеторговых операций в этот сектор. В результате деградации народного хозяйства и разрушения системы формирования у молодежи трудовой мотивации нарушилась преемственность поколений работников²². Это не просто возрастной разрыв, но утрата

для производительного труда значительной части новых поколений современной России. Проблема в том, что большинство молодых людей в городах предпочитают работу в непроизводственной сфере или различные формы паразитического существования вплоть до криминального. Известно, что в 1970 г. население РСФСР было на 12 с лишним млн человек меньше, чем в 2007 г.²³, однако потребности народного хозяйства в трудовых ресурсах при больших объёмах производства в целом удовлетворялись. Пример Белоруссии с её развитым сектором реальной экономики и опорой на собственные силы также подтверждает необоснованность утверждений об отсутствии альтернативы массовому привлечению трудовых мигрантов в Россию.

Во-вторых, мигранты-разнорабочие действительно согласны на низкую зарплату при отсутствии социальных гарантий, но тем самым понижается средний уровень оплаты труда и занятости для местных жителей или условия труда и его оплата улучшаются в недостаточной мере, что уменьшает их привлекательность для российских граждан, особенно молодых. Кроме того, значительная часть мигрантов сегодня занята в легальной и криминальной сферах деятельности по признаку получения максимального дохода, а также участвует в коррупционных сделках. Но даже люди, используемые сейчас в легальном секторе на тяжелых и (или) малооплачиваемых работах, в результате так называемой интеграции справедливо потребуют устранения дискриминации. Нельзя также забывать о старении поколений самих натурализовавшихся мигрантов. Их дети, особенно родившиеся здесь, тем более будут претендовать на лучшие места, что вызовет еще большую потребность в рабочей силе – и так в прогрессии. Это ещё хуже, чем массовое привлечение ранее “лимитчиков” в крупные города в ущерб развитию небольших и средних населенных пунктов. Создаваемая своеобразная миграционная трудовая пирамида в перспективе опаснее любых финансовых пирамид.

Вполне очевидно, что в случае глубокого экономического кризиса увольнение мигрантов примет массовый характер. Оставшись без средств к существованию, определённая их часть не уедет домой, а пополнит здесь ряды преступного мира. А ведь это будут сотни тысяч человек и соответствующее количество правонарушений, причём уже отмечается рост преступности мигрантов. Следует ожидать с их стороны в первую очередь

²¹ В 2007 г. резерв рабочей силы в РФ составляли: 4 млн 232 тыс. безработных (число которых увеличивается) и часть из 21 422 тыс. человек (естественно, без учёта специалистов высшей и средней квалификации различных отраслей экономики), занятых в разросшихся структурах управления, сфере услуг и т.п., (Россия в цифрах. М., 2008. С. 94, 97). Из этих цифр видно, что наши внутренние возможности сопоставимы с количеством привлекаемых трудовых мигрантов.

²² Диспропорции в экономике косвенно влияют на диспропорции в сфере образования. Так, если численность учащихся ПТУ длительное время снижается, то количество студентов вузов в это же время увеличивалось при заметном ухудшении качества их подготовки. Причём ежегодное число студентов-выпускников гуманитарно-социальных специальностей, экономики и управления, составляющее более 700 тыс. человек, примерно в два раза превышает количество выпускников по естественно-научным и техническим специальностям (см.: Социальное положение и уровень жизни населения России. М., 2007. С. 371–380). В результате новоиспечённые экономисты, юристы и менеджеры не могут найти себе работу. Ненормальность этого положения отмечалась неоднократно, в том числе и на официальном уровне.

²³ См.: Социальное положение и уровень жизни населения России. М., 2007. С. 49.

совершения корыстных и корыстно-насильственных преступлений.

Вывод один – проблема миграции не проста. В ней присутствует и другой аспект: нельзя забывать, что дефицит кадров действительно существует и в ближайшие годы может обостриться по демографическим причинам. Причем он охватывает ряд отраслей экономики и касается потребности в работниках различной квалификации. Независимо от причин, породивших этот дефицит, в одночасье его не ликвидировать. Поэтому, естественно, не ставится вопрос о немедленном и полном отказе от трудовых мигрантов, а предлагается реализовать комплекс мер, в том числе экономического и правового характера, для нормализации ситуации в сфере миграции, включая её декриминализацию.

Некоторые из предусмотренных Концепцией регулирования миграционных процессов в Российской Федерации мер в случае их полного выполнения дадут серьезный положительный эффект. В частности, это относится к поддержке соотечественников и заботе о северных, восточных и приграничных регионах России. В то же время дальнейшее вхождение в международный рынок труда и привлечение на работу иммигрантов являются ошибочными решениями по причинам, рассмотренным выше. Несмотря на обширный перечень основных направлений деятельности по регулированию миграционных процессов в РФ, в них плохо просматриваются конкретные меры, способные положительно повлиять на сложившуюся обстановку в целом.

Представляется, что следует изменить приоритеты социально-экономической политики и нормализовать отношения в сфере труда. Это касается решения задач обеспечения полной занятости населения России и соблюдения трудового законодательства работодателями в отношении всех работников независимо от их гражданства. Кроме того, серьезные финансово-организационные усилия должны быть сосредоточены на поддержке села и небольших городов. Это одно из основных направлений решения демографической проблемы, ибо перенаселение крупных городов кроме других негативных последствий (например, рост преступности) обуславливает тенденцию к снижению рождаемости. Очень важным направлением работы является снижение смертности, особенно трудоспособного населения.

Необходим комплекс мер экономического и психологического характера с целью повышения рождаемости в демографически неблагополучных районах России. Представляется также, что значи-

тельные усилия государства должны быть направлены на формирование у российской молодежи трудовой мотивации. Жизненно важное значение имеют модернизация народного хозяйства на плановой основе, повышение производительности труда и стимулирование прорывных научных разработок. В совокупности это даст возможность минимизировать привлечение иностранной рабочей силы, а впоследствии отказаться от нее. Сфера трудовых отношений нуждается в нормализации согласно потребностям сбалансированного социально-экономического развития страны.

С целью выхода из сложной ситуации связанной с проблемой незаконной и криминальной миграции, в основном обуславливающей преступность мигрантов, необходимы формулирование и осуществление миграционной политики на основе ряда приоритетных положений. Они должны отвечать требованиям социальной справедливости и интересам всего общества, что вполне соответствует смыслу ст. 7 Конституции РФ.

Ключевым фактором, определяющим миграционную политику и разрешающим проблемы трудовых ресурсов и миграции, может стать экономическое и политическое сближение стран – участниц СНГ²⁴. Налаживание широкой производственной кооперации, поставки сырья и готовой продукции, а также финансирование совместных проектов позволят повысить занятость в трудоизбыточных регионах и обеспечить уверенный рост экономик сотрудничающих государств. Безусловная необходимость интеграции в рамках СНГ была заявлена в ряде концептуальных документов Российской Федерации²⁵. Вызывает сожаление, что, несмотря на это движение, даже на её приоритетных направлениях осуществляется медленно и противоречиво.

С.А. Авакьян справедливо пишет, что если бы СНГ было более тесным и прочным, то можно было бы использовать опыт единого гражданства в практике межгосударственных объединений России и других стран – участниц Содружества. Положительным примером в этом плане является До говор о создании Союзного государства (Москва, 8 декабря 1999 г.), заключённый между Бело-

²⁴ Международно-правовую основу движения в этом направлении составляют, в частности, Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве (Москва, 26 февраля 1999 г.) и Соглашение о формировании единого экономического пространства (Ялта, 19 февраля 2003 г.).

²⁵ См.: Стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств; Концепция государственной национальной политики Российской Федерации; Концепция внешней политики Российской Федерации.

русией и Россией, который устанавливает гражданство Союза. Но и в этих государствах, особенно в России, имеются противники объединения²⁶.

По нашему мнению, нуждается в совершенствовании и миграционное законодательство²⁷. Представляется вполне обоснованным мнение Т.Я. Хабриевой о том, что требуется выработка четкой стратегии его развития, вытекающей из среднесрочной и долгосрочной перспектив реализации государственной миграционной политики России. Действительно назрела необходимость устранения противоречий и пробелов в миграционном законодательстве, а также систематизации нормативного массива. Важным вопросом является и четкое разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления²⁸.

Очевидно, что миграционная политика должна разрабатываться и реализовываться в комплексе с экономической, демографической и социальной политикой в интересах национальной безопасности. Соответственно, следует обеспечить не только внутренне непротиворечивый характер миграционного законодательства, но и его согласованность с нормативными правовыми актами, регулирующими иные аспекты национальной безопасности.

Полагаем, в частности, что в Федеральном законе “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” от 24 мая 1999 г.²⁹, который страдает некоторой декларативностью, следует более четко определить понятие соотечественников и приоритеты в оказании им помощи. Трудно не согласиться с С.А. Авакьяном, который указывает на обязанность государства по принятию лиц, относящихся к титульным нациям России, и поддержке соотечественников³⁰. К сожалению, механизм оказания содействия в переселении, предусмотренный Указом Президента РФ “О мерах по ока-

занию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом” от 22 июня 2006 г.³¹ и другими документами, является недостаточно эффективным. В определённой мере это связано с ограниченными финансовыми возможностями субъектов Федерации. В результате ограничиваются масштабы иммиграции, а большинство переселенцев сталкиваются в России со значительными трудностями.

В то же время для приобретения российского гражданства не требуется соблюдать ограничения о необходимости минимальных сроков проживания в России, наличия законного источника существования и знания русского языка. Таким образом, не только (или не столько) соотечественники, но и иные лица, прибывающие с любыми целями из республик бывшего СССР, теоретически беспрепятственно могут легализоваться и получить гражданство РФ, имея доходы неизвестного происхождения и даже не зная русского языка!

Следующее положение касается формирования квот на использование иностранной рабочей силы. Государство должно проводить разумно жёсткую миграционную политику, и в условиях складывающейся социально-экономической ситуации необходимо не их наращивание, как это происходило ранее, а планомерное снижение. Постановлением Правительства РФ “О внесении изменений в Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации” от 8 декабря 2008 г.³² предусмотрена возможность уменьшения квот в случае необходимости. Полагаем, что в то же время должно быть упрощено трудоустройство граждан Украины, поскольку их привлечение является более предпочтительным (как и граждан Белоруссии) в плане квалификации и культуры по сравнению с мигрантами из других стран.

Безусловно, не должно встречать каких-либо правовых препятствий желание наших соотечественников из бывших советских республик работать в России, хотя бы и временно. Более того, государство просто обязано привлекать высококвалифицированных специалистов из их числа и в то же время создавать условия российским учёным и практикам для плодотворной работы на родине, противодействуя тем самым эмиграции.

²⁶ См.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 49–51.

²⁷ О его состоянии и перспективах см., например: Авакьян С.А. Указ. соч.; Шумилов О.В. Концепция международного миграционного права СНГ // Гос. и право. 2007. № 8. С. 19–122; Хабриева Т.Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Гос. и право. 2007. № 10. С. 22–26; Её же. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.

²⁸ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации. С. 23; Её же. Миграционное право России: теория и практика. С. 298–299.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

³⁰ См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 345–346.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5945.

Возвращаясь к вопросу квотирования иностранной рабочей силы, целесообразно законодательно передать все полномочия и ответственность в этой части субъектам Федерации и органам местного самоуправления при наличии права федеральных органов власти ограничивать этот процесс в определённых ситуациях. Это должно осуществляться в условиях организованного привлечения мигрантов к работе на хозяйственных объектах. Кроме того, следует гарантировать их бытовое и медицинское обеспечение не ниже минимальных, нормативно определённых стандартов. То же самое относится и к вопросам безопасности и оплаты труда. Соответственно, финансовый аспект (в части баланса доходов и расходов) ввоза мигрантов-трудящихся, реально находящийся в ведении субъектов Федерации, органов местного самоуправления и работодателей, будет служить экономическим регулятором миграционного процесса.

Важным фактором, который нельзя игнорировать в миграционной политике, является предупреждение криминальных деяний. Поскольку обществом преступления мигрантов воспринимаются достаточно болезненно, требуется декриминализовать их среду на основе комплекса мер профилактики, который предусматривал бы её особенности, включал бы в себя сферу культуры и быта и, по возможности, охватывал бы всю эту категорию лиц. Миграционная политика должна учитывать не только социально-экономические последствия привлечения больших масс людей из-за рубежа, но и прогнозы и рекомендации криминологов. В свою очередь, криминология испытывает потребность в материалах этнологических и культурологических исследований. Требуются конкретные предложения по воспрепятствованию процессу пополнения мигрантами этнических общеуголовных и экстремистских группировок. Нуждается в оздоровлении и сама система правоохранительных органов в

плане соблюдения законности и норм служебной этики.

К работодателям, нарушающим законодательство, в том числе трудовые права мигрантов, безусловно, следует применять предусмотренные законом меры воздействия. Недопустимы не только отказ от оплаты выполненной работы, но и её оплата по заниженным расценкам, поскольку в таком случае имеет место дискриминация мигрантов. Наведение порядка в этом секторе сыграет определённую профилактическую роль и благотворно скажется на всей сфере трудовых отношений в стране.

Интересы национальной безопасности требуют бескомпромиссной борьбы с нелегальной и криминальной миграцией. Нуждается в действенном механизме реализации Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией³³. Необходимо форсировать работы по техническому укреплению Государственной границы России. Требуется создание эффективной системы мер по противодействию организованным формам незаконной и криминальной миграции, выявлению и учёту незаконных мигрантов, а также предотвращению повторного въезда в РФ нежелательных лиц. Нуждается в совершенствовании законодательства, регулирующее оперативно-розыскную деятельность и использование её в уголовном процессе с учётом крайне трудного проникновения в замкнутую среду криминальных этнических сообществ. В соответствующих случаях виновных следует неукоснительно привлекать к административной (гл. 18 КоАП РФ) и уголовной (ст. 292¹, 322, 322¹ УК РФ) ответственности, своевременно применять депортацию и административное выдворение за пределы РФ. Важны также выявление и строгое наказание лиц, виновных в торговле людьми и использовании рабского труда (ст. 127¹ и 127² УК РФ).

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3006.