

## Миграция и ее влияние на обеспечение социально-экономической безопасности государства

© 2010 Э.В. Кульмухаметов

кандидат экономических наук

депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ

докторант

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы, связанные с реализацией миграционной политики в Российской Федерации и тем влиянием, которое оказывает миграция на обеспечение социально-экономической безопасности. Как отмечается автором, это обусловлено тем, что в последние годы внешняя трудовая миграция является одним из факторов дальнейшего расширения производства большинства развитых государств. Особое внимание уделяется изменениям в законодательной базе и опыту государственного регулирования в Российской Федерации миграционных процессов в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

*Ключевые слова:* миграция, социально-экономическая безопасность, законодательная база, государственное регулирование.

Социально-экономическая безопасность государства представляет собой определенное качество экономических отношений в рамках национального социально-экономического пространства, которое обеспечивает защищенность всех субъектов и участников этих отношений от внутренних и внешних угроз. В современной смешанной экономике государство является не единственным субъектом, который должен обеспечивать социально-экономическую безопасность личности и общества, поскольку эта безопасность зависит от всех субъектов и участников экономических отношений. В то же время разные субъекты экономических отношений по-разному оценивают необходимость обеспечения экономической безопасности для экономики страны. Как правило, при прочих равных условиях частный сектор во многом способствует формированию состояния социально-экономической безопасности, однако его действия направлены практически всегда на достижение непосредственно тех целей, которые составляют предмет исключительных интересов, характерных для частного сектора. К этому относится заинтересованность в получении максимальной прибыли, максимизация заработной платы работников, максимизация вознаграждения менеджеров, иные целевые функции. Главным определяющим моментом здесь являются не коллективные, а корпоративные или частные интересы.

Вместе с тем по сравнению с другими субъектами государство способно лучше организовать коллективные действия, которые будут непосредственно направлены на обеспечение социаль-

но-экономической безопасности. Соответственно, государство обладает также большими возможностями по управлению факторами социально-экономической безопасности, особенно внутренними. К их числу относятся: объем валового внутреннего продукта (ВВП) и экономический рост, уровень и объем инвестиций, конкурентоспособность экономики, уровень развития инфраструктуры, транспорта и связи, уровень развития финансовой системы, включая банковскую систему, систему бюджетного федерализма, фондовый рынок. Существенным фактором также является ситуация в социальной сфере. Причем необходимо отметить, что значимость различных социальных аспектов как фактора обеспечения экономической безопасности постепенно увеличивается. Подобное увеличение обусловлено тем, что в современной глобальной экономике происходит рост значимости человеческих ресурсов как определяющего фактора глобальной конкуренции и инновационного развития. Это отражено в Концепции человеческого развития, в соответствии с которой развитие представляет собой процесс расширения возможностей людей<sup>1</sup>.

С учетом отмеченных выше тенденций важно подчеркнуть, что в настоящее время, проводимая в обществе государственная миграционная политика становится одним из существенных показателей в системе показателей, которые характеризуют социально-экономическую безопасность. Это обусловлено тем, что в последние годы внешняя трудовая миграция является одним из факторов дальнейшего расширения про-

изводства большинства развитых государств. В данных условиях важно максимально увеличить положительное влияние миграции и свести к минимуму ее отрицательные эффекты, причем необходимо обеспечить законные интересы государства и общества страны, принимающей мигрантов, а также права самих мигрантов.

Одним из таких инструментов реализации миграционной политики современного государства становится широкий конструктивный международный диалог по вопросам миграции. Двустороннее и многостороннее сотрудничество в этой сфере играет и, несомненно, будет играть ключевую роль. Особенно хорошие перспективы существуют в сфере укрепления двусторонних форматов, региональных и субрегиональных процессов и механизмов регулирования внешней трудовой миграции и противодействия незаконной миграции. В России миграционные процессы протекают практически так же, как и в большинстве экономически развитых стран мира.

В соответствии с оценками экспертов для поддержания устойчивого развития экономики и роста ВВП России на 4-6% в год число трудоспособного населения должно составлять 80-90 млн. чел. Это означает, что для эффективного развития экономики до 2020 г. России придется привлечь 10-20 млн. мигрантов.

Согласно последнему исследованию миграционных потоков, проведенному Всемирным банком, доля мигрантов в России сейчас составляет 8,6 %. В то же время нужно подчеркнуть, российская тенденция последних лет - ежегодное снижение квот для мигрантов, в особенности для низкоквалифицированных, с целью сокращения нелегальных миграционных потоков. Так, ежегодно в Россию прибывает 13-14 млн. иностранных граждан, максимальное количество свыше 21 млн. мигрантов въехало в 2004-2006 гг. Основную часть составляют выходцы из стран Содружества Независимых Государств, около 20% мигрантов приезжают на срок, не превышающий 6 месяцев, 70 % мигрантов - мужчины в возрасте до 40 лет, около 80% мигрантов заняты в строительстве, торговле и промышленности.

Вместе с тем, несмотря на определенные положительные результаты - частичное восстановление трудовых ресурсов России, миграция неизбежно порождает проблемы, сопряженные с такими серьезными вещами, как государственная безопасность, поскольку способствует росту организованной преступности, незаконного оборота наркотиков, терроризму, ухудшению эпидемиологической ситуации. На протяжении последних десяти лет наблюдается рост преступлений, совершаемых иностранцами и лицами без

гражданства. Общее количество таких преступлений значительно выросло - до 74 %, большая часть из них совершается гражданами государств СНГ - 81 %. Причем именно гражданами ближнего зарубежья чаще всего становятся жертвами преступных посягательств. Каждое третье преступление совершается незаконными иммигрантами, а их попытки легализоваться также приводят к новым преступлениям - изготовлению и подделке документов<sup>2</sup>.

Исходя из названных постулатов, с учетом социально-демографической ситуации, острой необходимости выхода из экономического кризиса и обеспечения национальной безопасности страны руководство Российской Федерации определило главными своими приоритетами в миграционной политике:

- дальнейшее совершенствование законодательной базы в миграционной сфере в целях создания условий для привлечения в Российскую Федерацию квалифицированных специалистов и создания благоприятных условий осуществления ими трудовой деятельности;
- обеспечение адекватного реагирования на изменения миграционной ситуации под влиянием последствий мирового экономического кризиса, прежде всего в части регулирования трудовой миграции и предупреждения нарушений миграционного законодательства;
- проведение гибкой политики по использованию демографического потенциала различных категорий мигрантов - как трудовых, так и участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 - в целях обеспечения миграционного прироста населения Российской Федерации;
- создание эффективной системы адаптации мигрантов, их социализации в российском обществе.

С учетом данных приоритетов в миграционной политике Российской Федерации с 2007 г. начались коренные изменения законодательства, которые заметно либерализовали подходы к миграции. К их числу можно отнести следующие изменения:

- *во-первых*, миграционное законодательство в Российской Федерации постоянно совершенствуется путем внесения соответствующих поправок в федеральные законы "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"

Федерации”, “О гражданстве Российской Федерации” и другие федеральные законы;

- **во-вторых**, приняты Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и Концепция демографической политики на период до 2025 г.<sup>3</sup>;

- **в-третьих**, в России для реализации миграционной политики создан специальный орган исполнительной власти - Федеральная миграционная служба;

- **в-четвертых**, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится 28 законопроектов, направленных на совершенствование управления миграцией и повышение ответственности иностранных граждан за нарушение законодательства Российской Федерации.

Учитывая, что федеральные законы должны обеспечивать баланс интересов всех участников правоотношений, в Государственной Думе сформировалась практика регулярных публичных обсуждений проектов федеральных законов, направленных на борьбу с незаконной миграцией с участием представителей Правительства Российской Федерации, органов прокуратуры, судейского сообщества, Общественной палаты, общественных этнических объединений, религиозных конфессий и других заинтересованных сторон.

Важно также отметить, что с 2007 г. изменился порядок постановки иностранных граждан на миграционный учет, он стал осуществляться в уведомительном, а не разрешительном порядке. Значительно упрощены порядок разрешения осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности и порядок получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации для граждан бывшего СССР, ныне государств - участников Содружества Независимых Государств. С 2007 г. заработала Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, для которых Россия является исторической Родиной и которые практически не нуждаются в языковой и культурной адаптации. И было принято решение о квотировании численности иностранных работников, прибывающих в Россию в безвизовом порядке (ранее квотировалась только численность иностранных работников, прибывших по визам).

Однако мировой финансово-экономический кризис оказал серьезное воздействие на международную миграцию. Не стала исключением и Российская Федерация. Кризис поставил перед органами государственной власти Российской Федерации, компетентными в сфере миграции, совершенно новые задачи - прежде всего, не до-

пустить, чтобы иммиграционная составляющая на рынке труда превратилась в дестабилизирующий фактор, подобно тому, как это произошло в Карелии в 2007 г., когда в результате межэтнического столкновения погибли люди. Мировой опыт показывает, и карельские события это подтверждают, что, когда число мигрантов на определенной территории превышает критический порог - примерно 10%, могут возникнуть ситуации, способные повлиять на обеспечение социально-экономической безопасности государства.

Таким образом, одна из главных задач государства - своевременное регулирование миграционных процессов с целью избежания возможных конфликтов. Это означает, прежде всего, сохранение баланса на рынке труда и обеспечение в приоритетном порядке интересов российских граждан. В данных условиях совместными усилиями федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации был реализован комплекс антикризисных мероприятий. В постоянном режиме проводится мониторинг ситуации, складывающейся в регионах. Его результаты еженедельно рассматриваются на заседаниях межведомственной комиссии под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова.

Указанные антикризисные меры по регулированию миграционных процессов привели к следующим положительным результатам:

- число легально работающих иностранных граждан возросло до 2 млн. чел. Если в начале 2006 г., по нашим оценкам, только 1 из 10 мигрантов осуществлял трудовую деятельность на законных основаниях, то в настоящее время это соотношение можно оценить как один к одному;

- был обеспечен миграционный прирост, который компенсировал естественную убыль российских граждан (в частности, по данным Росстата, миграционный прирост в 2009 г. составил 259 386 тыс. чел., что на 104,2% компенсировало естественную убыль населения). Это наилучший результат за последние 15 лет;

- была изменена динамика въезда иностранных граждан в 2009 г. в сторону уменьшения на 9%, общее количество прибывших составило около 13 млн. чел., 70% из которых составили мигранты из стран СНГ;

- было увеличено до 2 млн. количество легально работающих иностранных граждан с вытекающими последствиями социальной и страховой ответственности работодателя;

- с 1 июля 2010 г. вступили в силу поправки в миграционное законодательство, в соответствии с которым введены патенты, дающие право работать в частном секторе. Их уже купили

120 тыс. мигрантов, более 140 тыс. подали документы на получение.

С учетом вышеизложенного в Россию с начала 2010 г. въехало 12,3 млн. иностранцев, что на 4% больше, чем в 2009 г. В настоящее время в России находится 7 млн. мигрантов, 2 млн. из них учатся, лечатся или путешествуют, 1 млн. законно трудится и около 4 млн. находятся легально. Квалифицированных специалистов с начала года въехало в страну более 15 тыс. чел., из них 2,5 тыс. VIP-специалисты, на которых квоты не распространяются.

В то же время повышение уровня контроля способствовало привлечению к административной ответственности в 2009 г. 860 тыс. иностранных граждан, это 7% от числа въехавших в Россию. На 20% возросла сумма наложенных штрафов и составила 6,8 млрд. руб. К уголовной ответственности было привлечено 58 тыс. мигрантов, что составляет 3,5% от общего количества совершенных в стране преступлений, причем более 90% преступлений совершено выходцами из стран СНГ.

В итоге с территории Российской Федерации в 2009 г. выдворено 34 тыс. иностранных граждан, что на 70% больше, чем в предыдущем. По сравнению с 2008 г. число депортированных увеличилось почти в 3 раза. Как видно, главный результат принятых мер заключается в том, что жесткие меры заставили работодателей гораздо чаще переходить на легальное оформление иностранных рабочих, заключать с ними трудовые договоры, нести социальную и страховую ответственность.

Вместе с тем, принимая во внимание, что без грамотных управленцев, ученых вывести страну на новый виток экономического развития невозможно, эксперты опасаются, что работодателю будет проще пригласить квалифицированного специалиста из-за рубежа, чем давать возможность учиться и совершенствоваться специалисту из России. К сожалению, такая ситуация уже складывается в авиации, когда приглашаются американские летчики, а российские остаются без работы, без повышения квалификации. В результате через определенное время социально-экономическая миграционная политика может привести к ослаблению в целом проблем обеспечения национальной безопасности России.

Сказанное выше показывает, что, осознавая указанные проблемы, Россия последовательно принимает определенные меры по управлению процессом миграции, повышению уровня миграционного контроля, снижению напряженности в обществе. Не все решения оказываются эффективными, приходится их корректировать, искать иные пути. Это нормальный процесс, в котором одним из инструментов становится широкий конструктивный международный диалог по вопросам миграции и развития.

Как уже отмечалось, двустороннее и многостороннее сотрудничество в сфере миграции играет и, несомненно, будет играть ключевую роль. Так, в рамках международного двухстороннего сотрудничества в ноябре 2009 г. подписано Соглашение между правительствами Российской Федерации и Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого. Данное Соглашение не имеет аналогов среди существующих международных договоров Российской Федерации и является первым подобным документом, заключенным с государством - членом Евросоюза. С инициативой заключения подобных соглашений выходят и другие страны Евросоюза.

Для обеспечения работы по Соглашению между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. подписано 6 исполнительных протоколов с правительствами государств - членов ЕС, в том числе с правительствами Бельгии, Латвии, Словацкой Республики, Французской Республики, Республики Кипр и Королевства Испания. В декабре 2010 г. планируется подписание исполнительного протокола с Итальянской Республикой. Кроме того, проект Российско-Итальянского двустороннего соглашения в области трудовой миграции находится на внутриведомственном согласовании в Федеральной миграционной службе России. Вопросы приема и возврата лиц, незаконно находящихся на территории двух государств, решаются в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии от 2006 г.

Как видно из приведенных ниже данных, граждане Италии занимают незначительную нишу в миграционных потоках, направленных в Российскую Федерацию. Так, в 2009 г. на территорию Российской Федерации въехало 148 247 граждан Итальянской Республики, что составило 1,2% от общего числа иностранных граждан, прибывших в РФ, но это в основном высококвалифицированные специалисты в своей области. Распределение их по видам экономической деятельности характеризовалось следующими показателями:

- строительство - 26,8% (380 чел.);
- операции с недвижимым имуществом, аренда, предоставление услуг - 24,2% (547 чел.);
- оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования - 17,4% (393 чел.);
- промышленное производство - 16% (363 чел.).

Основная часть, более 75%, мигрантов из Италии сконцентрировалась в Москве и Московской области.

Складывающаяся практика показывает, что миграция, включая ее законодательное регулирование, относится к разряду комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на ситуацию. В этой связи вопрос эффективного регулирования миграционных процессов в интересах устойчивого социально-экономического развития государства, обеспечения прав и свобод человека является одним из приоритетов внутренней и внешней политики Российской Федерации. С учетом этого ежегодно Правительство Российской Федерации определяет потребность в привлечении в страну иностранной рабочей силы. С 2008 г. при выдаче разрешений на работу в нашей стране начали учитывать профессии и квалификации, необходимые российской экономике. Так, в соответствии с постановлением Правительства  $\square$  895<sup>4</sup> от 12 ноября 2010 г. потребность России в трудовых мигрантах в 2011 г. составит 1,7 млн. чел., что на 200 тыс. чел. меньше, чем в 2010 г. Основную часть - более 530 тыс. разрешений на работу получают рабочие, занятые на горных, горно-капитальных и на строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах. Неквалифицированные рабочие получают 388,6 тыс. разрешений; 109,5 тыс. разрешений получают руководители учреждений, организаций, предприятий. Исходя из этого постановления Правительства Российской Федерации Министерство здравоохранения и социального развития на основании заявок конкретных регионов распределит им соответствующие квоты.

Одновременно Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г.  $\square$  2123-р<sup>5</sup> установлена на 2011 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 129 486 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации.

В настоящее время в правительстве страны ведется разработка Концепции миграционной политики Российской Федерации, в основе которой всесторонний учет влияния совокупности внешних и внутренних факторов и дифференцированный подход в отношении различных стран и категорий мигрантов, что позволит обеспечить повышение социально-экономической безопасности нашего государства. При этом основными задачами в сфере повышения миграционной привлекательности Российской Федерации остаются:

- содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа;

- создание условий для возвращения в Россию квалифицированных специалистов из числа российских граждан, прибывающих в Россию в деловых целях и (или) на короткий срок для участия в модернизации экономики;

- создание системы механизмов для привлечения иностранной рабочей силы на основе селективного подхода и принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов;

- развитие организованных форм привлечения иностранных работников;

- формирование действенной системы медицинского, социального и пенсионного страхования трудящихся мигрантов и членов их семей;

- разработка программ постоянной иммиграции в Российскую Федерацию, в том числе для высококвалифицированных специалистов, с учетом прогноза развития демографической ситуации в стране и ее отдельных регионах;

- содействие образовательной миграции в Российскую Федерацию, разработка программ по повышению внутренней и международной академической мобильности.

В заключение следует особо подчеркнуть, что задачи в области содействия адаптации и интеграции мигрантов только начинают определяться. Поэтому для повышения эффективности проводимой в Российской Федерации миграционной политики с точки зрения ее влияния на обеспечение социально-экономической безопасности государства и общества в целом необходимо обеспечивать развитие в обществе толерантных межнациональных и межконфессиональных отношений. Кроме того, современное государство должно содействовать формированию у населения навыков межкультурного общения и способствовать созданию соответствующих институтов для повышения эффективности проводимой в обществе демографической, в том числе миграционной политики.

<sup>1</sup> Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: учеб. пособие / под общ. ред. В. П. Колесова и Т. Маккинли. М., 2000. С. 24.

<sup>2</sup> Противодействие преступности мигрантов - один из основных факторов укрепления безопасности России // Право и безопасность. 2009.  $\square$  26. С. 30-32.

<sup>3</sup> Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 окт. 2007 г.  $\square$  1351.

<sup>4</sup> Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 г.: постановление Правительства Российской Федерации от 12 нояб. 2010 г.  $\square$  895.

<sup>5</sup> Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2011 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 нояб. 2010 г.  $\square$  2123-р.