

М.А. Бурда

**РИСКИ НЕЛЕГАЛЬНОЙ
МИГРАЦИИ, КАК УГРОЗА
НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Аннотация

рассматривая современные миграционные процессы (в т.ч. трудовую миграцию) автор выявляет связанные с ними риски нелегальной миграции, а также предпосылки, способствующие их возможному росту. Формируется гипотеза о нелегальной миграции, как об одной из существенных угроз национальной безопасности. Доказано, что незаконная миграция как явление затрагивает многие области жизнедеятельности общества. В политической сфере она выступает прямой угрозой безопасности страны и ее геополитическим интересам; экономической сфере – способствует расширению масштабов теневой экономики; социальной сфере – приводит к усилению социальной напряженности в стране. Нелегальная миграция сегодня – это реальная угроза национальной безопасности России. Есть потребность в скоординированном подходе всех органов государственной власти совместно с институтами гражданского общества при разработке эффективной системы управления миграционными процессами.

Ключевые слова:

нелегальная миграция, национальная безопасность, миграционная политика, органы государственной власти, политические системы.

M. Burda

**RISKS OF ILLEGAL
MIGRATION AS THREAT
OF NATIONAL SECURITY
OF RUSSIA**

Abstract

Considering modern migratory processes (labor migration) reveals the related risks of illegal migration, and also the prerequisites promoting their possible growth. The hypothesis of illegal migration, as about one of essential threats of national security is formed. It is proved that illegal migration as the phenomenon affects many areas of activity of society. In the political sphere she acts as a direct threat to national security and to its geopolitical interests; the economic sphere – promotes expansion of scales of shadow economy; to the social sphere – leads to strengthening of social tension in the country. Illegal migration is a real threat of national security of Russia today. There is a need for the coordinated approach of all public authorities together with institutes of civil society when developing an effective control system of migratory processes.

Key words:

illegal migration, national security, migration policy, public authorities, political systems.

Процессы, связанные с миграцией населения, начинают играть все более значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии целого ряда государств, в том числе и России [11, с. 82]. Данный процесс обусловлен системной взаимосвязанных проблем – государственного управления, эффективности власти и национальной безопасности. В российской политической науке в разной степени вышеука-

занные вопросы рассматривались – М.Г. Анохиным [1, с. 5-12], В.И. Буренко [3, с. 5-10; 4, с. 5-10], А.Г. Караткевичем [6, с. 106-109], В.Г. Ледяевым [8, с. 124-130; 9, с. 164-177], А.С. Фалиной [16, с.132-140], О.Ф. Шабровым [18, с. 53-58; 19, с. 116-118] и др. В период с последнего десятилетия XX века до настоящего времени миграционные потоки направленные в Россию неоднократно меняли свою природу, структуру и направления. В свою очередь, претерпевала изменения и миграционная политика государства [10].

Главная трансформация специфики миграционных процессов, происходящих на постсоветской территории, обусловлена, прежде всего, тем, что ранее, в период существования единого государства, они подпадали под определение внутренней миграции. Теперь же это внешние миграционные процессы, происходящие между государствами - участниками СНГ на фоне достаточно активного внешнего миграционного обмена людьми между странами Содружества и другими государствами [5].

На сегодняшний день ключевыми миграционными процессами на пространстве СНГ являются процессы, связанные с трудовой миграцией.

Ряд негативных факторов на постсоветском пространстве: сложная экономическая ситуация, низкий уровень жизни, военные и этнические конфликты способствовали росту миграционных потоков в Россию [15].

Миграция, как многогранное явление, оказывает воздействие на социально-экономическую и политическую ситуацию в России. Рост миграционных потоков в определенной мере позволяет нивелировать имеющийся дефицит на рынке труда, при этом миграция в Россию в современных масштабах отчетливо выявляет и определенные риски.

Речь идет в первую очередь о нелегальной миграции. Тотальная глобализация, охватившая и процессы миграции, наряду с позитивными явлениями, влечет и возникновение новых угроз (рисков). В данных условиях государство, реализуя свои властные функции, становится основным субъектом обеспечения национальной безопасности [12]. При этом, существенная роль отводится органам государственной власти в обязанности которых входит эффективное противодействие возникающим угрозам разного характера и степени опасности.

На современном этапе нелегальную миграцию причисляют к основным вызовам и угрозам стабильности и безопасности не только отдельно взятых государств, но и целых регионов мира. Например, по

оценке некоторых экспертов, в России на одного законно работающего иностранца приходится десять незаконно работающих мигрантов [2].

Применительно к Российской Федерации основной проблемой, связанной с ростом нелегальной миграции является осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности с нарушением действующего российского законодательства, а также нарушения режима временного пребывания.

По различным приблизительным оценкам, в том числе и непосредственно ФМС России, ежегодно в Российской Федерации от 3 до 5 млн. иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации [13].

В этой связи стоит отметить и само положение нелегальных мигрантов. Зачастую нелегальной миграции активно способствуют отдельные представители мощных мигрантских национальных диаспор. Пребывающие по такому каналу в Россию мигранты оказываются в незавидном положении.

В силу особенности своего нелегального положения они не имеют доступа к медицинскому обслуживанию и «социального пакета», не защищены перед работодателем в правовом отношении, а как правило состоят в условных правоотношениях с курирующим их представителем диаспоры, который «сдает» мигрантов непосредственному работодателю.

Нарушения трудовых прав и эксплуатация труда незаконных мигрантов, при реализации подобной схемы имеет крайне широкое распространение на российском рынке труда.

На современном этапе российское законодательство в целях противодействия нелегальной миграции использует институты административного выдворения и депортации, а также реализацию соглашений о реадмиссии. Также достаточно эффективным показал себя активно реализуемый в 2014 году институт закрытия въезда иностранным гражданам – нарушителям законодательства Российской Федерации. Имеющаяся на сегодняшний день практика по данному вопросу, на наш взгляд, говорит о необходимости развития институтов иммиграционного контроля в данном направлении.

В соответствии со ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное выдворение - это мера административного наказания, устанавливаемая в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, нарушивших режим пребывания на территории Российской Федерации, и назначаемая судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

В отличие от административного выдворения депортация - это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Депортация применяется, если иностранному гражданину, например, если отказано в удовлетворении ходатайства о признании его беженцем, ему сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации, у него истек срок временного пребывания, у него аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство, если иностранец отбыл уголовное наказание в уголовно-исполнительном учреждении. Также депортирован может быть иностранец, в отношении которого органами власти принято решение о нежелательности его пребывания в связи с угрозой общественной безопасности, здоровью населения и т.д.

Так по информации ФМС России в 2014 году около 630 тыс. иностранным гражданам был закрыт въезд в Россию, а выдворено и депортировано около 124 тыс. [17].

Однако, учитывая, что по уровню прибыльности нелегальный бизнес, связанный с перемещением мигрантов, занимает третье место после контрабанды наркотиков и оружия, следует уделять повышенное внимание противодействию преступлений в данной сфере.

С учетом интенсивности миграционных потоков, направленных в Россию, упрощения миграционного законодательства для граждан государств-участников СНГ, расширение единой миграционной зоны в рамках Евразийского экономического союза контроль за миграционным учетом иностранных граждан, их въездом, выездом, соблюдением ими режима временного пребывания, а также противодействия нелегальной

миграции требуется расширение полномочий в указанной сфере для компетентного в сфере миграции органа государственной власти.

Приходится констатировать, что нынешнем виде полномочий Федеральной миграционной службы это труднореализуемо, особенно учитывая отсутствие у Службы статуса правоохранительного органа. Очевидно, что назрела необходимость трансформации ФМС России в миграционную полицию в структуре МВД России и избавления ее от непрофильных функций.

При этом миграционная политика России в отношении ряда стран бывшего СССР имеет еще большую политизированность. Геополитическое противостояние с США и НАТО в Центрально-Азиатском регионе заставило российскую власть пойти на определенные послабления в миграционном режиме для граждан Киргизии и Таджикистана. Ответным жестом руководство указанных государств разместило на своей территории российские военные базы, а также укрепили свой статус государств – членов Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Либерализация порядка трудоустройства в России граждан Киргизии и Таджикистана вызвала необходимость к поиску новых инструментов миграционного контроля за указанной категорией, в том числе, в рамках описанных выше механизмов ограничения въезда для мигрантов-нарушителей.

Приведенный пример наглядно демонстрирует зависимость проводимой государством миграционной политики от имеющегося общеполитического курса.

Кроме того, отсутствие в уголовном кодексе Российской Федерации адекватных наказаний за организацию нелегальной миграции (максимальное наказание по части 2 статьи 322.1 УК РФ до 7 лет лишения свободы) также оказывает негативное влияние на профилактику и предупреждение подобных нарушений.

Это, в свою очередь, требует корректировки уголовного законодательства. Однако противодействие нелегальной миграции не может заключаться в корректировке одной-двух статей УК РФ. Это более комплексная и широкая задача, которая даже на этапе проработки требует фундаментального подхода и политической воли руководства страны.

Миграционное законодательство представляет собой совокупность норм права, закрепленных международными договорами Российской Фе-

дерации, федеральными законами и различными подзаконными актами. Практика имеющейся точечной правки законодательства, в первую очередь фундаментального для внешней миграции Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» порождает излишнюю запутанность, двоякое толкование его норм, способствует росту коррупционных правонарушений в сфере миграции.

Можно сказать, что несовершенство миграционного законодательства, отсутствие четких, понятных и открытых критериев приема иностранных мигрантов также является предпосылкой к нелегальной трудовой миграции.

В научном и экспертном сообществе существуют два диаметрально противоположенных мнения относительно подходов к борьбе с нелегальной миграцией.

В первом случае речь идет об адресном ужесточении законодательства в отношении не только нелегальных мигрантов, но и отношении ответственности работодателей за привлечение и использование незаконно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан.

Практика введения ответственности работодателей, за использование труда незаконных мигрантов достаточно известна и имеет широкую практику, в том числе в государствах активного миграционного притока.

Например, в 1970-е гг. подобного рода меры были введены во Франции и Германии. Принятый в США Закон об иммиграционной реформе и контроле 1986 г., наряду с ужесточением пограничного контроля, также устанавливал ответственность работодателей, использующих труд нелегалов.

С другой стороны, существует тезис о том, что «если государство не может навести порядок в сфере миграции, то оно должно возглавить имеющийся беспорядок». Под таким оригинальным определением скрывается институт миграционной амнистии для нелегалов.

Таким образом, незаконная миграция как явление затрагивает многие области жизнедеятельности общества. В политической сфере она выступает прямой угрозой безопасности страны, ее геополитическим интересам и международному авторитету; в экономической сфере - спо-

способствует расширению масштабов теневой экономики, развивающейся вне экономического законодательства, изъятию из финансового оборота существенной доли денежных средств, в том числе путем вывоза их за пределы Российской Федерации, обострению ситуации на рынке труда и вытеснению с него российских фирм и работников; в социальной сфере - приводит к усилению социальной напряженности, что в совокупности значительно осложняет криминогенную обстановку в стране [13].

Все эти перечисленные факторы могут стать катализаторами нарушения стабильности сложившейся внутренней политической системы. Так, социальные проблемы, которые обнажает миграция, могут быть использованы радикальными политическими партиями, в свою очередь на внешнеполитическом треке противопоставление геополитических интересов государств приема и исхода мигрантов также способно вызвать кризис взаимодействия властных элит и их переориентирования на других стратегических партнеров [7].

Таким образом, национальную безопасность в сфере миграции в современных условиях можно представить как комплекс мер по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод иностранного гражданина, а также своевременной актуализации миграционного законодательства и устойчивости миграционной системы.

С учетом изложенного, нелегальная миграция сегодня – это реальная угроза национальной безопасности России. Она отчасти латентна по своей природе и это требует скоординированного подхода к решению поставленных задач не только заинтересованных органов государственной власти, но и активного участия разнообразных институтов гражданского общества, а также научного осмысления взаимосвязи миграции и происходящих политических процессов.

Литература

1. Анохин М.Г., Гришин О.Е., Гордеев Л.И. Системные инновации для России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2013. №3.
2. Бобырев В. Законодательная деятельность – основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. №1.

3. Буренко В.И. Группы интересов и лоббизм в политическом процессе (зарубежный опыт и российская практика) // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. №4.

4. Буренко В.И., Титова О.Н. Эффективность политической элиты и качество жизни населения // Современные проблемы науки и образования. 2013. №6.

5. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003.

6. Караткевич А.Г. К вопросу о сущности политических процессов в переходных обществах // Научно-информационный журнал Армия и общество. 2012. №2(30).

7. Крючков В.А., Сковиков А.К., Шумилова О.В. Зарубежный опыт политического развития общества (по материалам архивных документов) // Современные проблемы науки и образования. 2014. №4.

8. Ледяев В.Г. Социально-философский анализ власти в локальных сообществах // Знание. Понимание. Умение. 2012. №3.

9. Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Репутационный метод в эмпирических исследованиях власти в городских сообществах // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. Т. V. №4.

10. Матвеев Ю.И. Политический риск: о некоторых методах и прикладных моделях его анализа и изучения // Социология власти. 2012. №1.

11. Ручкин Б.А. Миграционные процессы в молодежной среде: угрозы или стабильность // Youth World Politic. 2013. №3.

12. Сковиков А.К. Современные проблемы национальной безопасности России // Управление мегаполисом. 2010. №5.

13. Смирнова В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ // Миграционное право. 2009. №1.

14. Степанов А.В. Нелегальная миграция, как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направление противодействия // Административное право и процесс. 2013. №8.

15. Титова Л.Г. Политические конфликты и возможности их разрешения в современной России // Конфликтология. 2007. №2.

16. Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. №1.

17. Федеральная миграционная Служба URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/details/4281/> (дата обращения 14.08.2014)

18. Шабров О.Ф. Неоднозначный потенциал «русской матрицы» // Власть. 2014. №2.

19. Шабров О.Ф. Стандарты качества в государственном управлении и политике // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. Т. 2. №5.

References

1. Anokhin M.G., Grishin O.E., Gordeev L.I. Sistemnye innovatsii dlya Rossii. Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya. 2013. №3.

2. Bobyrev V. Zakonodatel'naya deyatelnost' – osnova protivodeistviya nezakonnoi migratsii. Migratsionnoe pravo. 2008. №1.

3. Burenko V.I. Gruppy interesov i lobbizm v politicheskom protsesse (zarubezhnyi opyt i rossiiskaya praktika). Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya). 2012. №4.

4. Burenko V.I., Titova O.N. Effektivnost' politicheskoi elity i kachestvo zhizni naseleniya. Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2013. №6.

5. Zinchenko N.N. Migratsiya naseleniya: teoriya i praktika mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya. M., 2003.

6. Karatkevich A.G. K voprosu o sushchnosti politicheskikh protsessov v perekhodnykh obshchestvakh. Nauchno-informatsionnyi zhurnal Armiya i obshchestvo. 2012. №2(30).

7. Kryuchkov V.A., Skovikov A.K., Shumilova O.V. Zarubezhnyi opyt politicheskogo razvitiya obshchestva (po materialam arkhivnykh dokumentov). Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2014. №4.

8. Ledyayev V.G. Sotsial'no-filosofskii analiz vlasti v lokal'nykh soobshchestvakh. Znanie. Ponimanie. Umenie. 2012. №3.

9. Ledyayev V.G., Ledyayeva O.M. Reputatsionnyi metod v empiricheskikh issledovaniyakh vlasti v gorodskikh soobshchestvakh. Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii. 2002. Т. V. №4.

10. Matveenko Yu.I. Politicheskii risk: o nekotorykh metodakh i prikladnykh modelyakh ego analiza i izucheniya. Sotsiologiya vlasti. 2012. №1.

11. Ruchkin B.A. Migratsionnye protsessy v molodezhnoi srede: ugrozy ili stabil'nost'. Youth World Politic. 2013. №3.

12. Skovikov A.K. Sovremennye problemy natsional'noi bezopasnosti Rossii. Upravlenie megapolisom. 2010. №5.

13. Smirnova V.A. Nelegal'naya migratsiya kak ugroza natsional'noi bezopasnosti RF. Migratsionnoe pravo. 2009. №1.
14. Stepanov A.V. Nelegal'naya migratsiya, kak ugroza natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, sodержanie, napravlenie protivodeistviya. Administrativnoe pravo i protsess. 2013. №8.
15. Titova L.G. Politicheskie konflikty i vozmozhnosti ikh razresheniya v sovremennoi Rossii. Konfliktologiya. 2007. №2.
16. Falina A.S. Servisnoe gosudarstvo: istoki teorii, elementy praktiki. Sotsiologiya vlasti. 2012. №1.
17. Federal'naya migratsionnaya Sluzhba URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/details/4281/> (data obrashcheniya 14.08.2014)
18. Shabrov O.F. Neodnoznachnyi potentsial «russkoi matritsy». Vlast'. 2014. №2.
19. Shabrov O.F. Standarty kachestva v gosudarstvennom upravlenii i politike. Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. 2009. T. 2. №5.