

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. М.В. ЛОМОНОСОВА
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**Центр по изучению проблем народонаселения
Кафедра Народонаселения**

НЕЛЕГАЛЬНАЯ ИММИГРАЦИЯ

**Научная серия: Международная миграции
населения: Россия и современный мир**

Выпуск 9

**Москва
МАКС Пресс
2002**

ББК 60.7
Н49

*Серия «Международная миграция населения:
Россия и современный мир»*

Выпуск 9

Редакционная коллегия:

В.А. Ионцев (главный редактор),
И.В. Ивахнюк (ответственный секретарь), **Г.Е. Ананьева**,
М.Б. Денисенко, **И.А. Злоказов**, **А.Н. Каменский**,
Е.С. Красинец, **И.А. Малаха**, **А.П. Судоплатов**,
А.У. Хомра (Украина)

Нелегальная иммиграция:

Н49 Научная серия: Международная миграция населения:
Россия и современный мир / Гл. ред. В.А. Ионцев. —
М.: МАКС-Пресс, 2002. — Вып. 9. — 140 с.

ISBN 5–317–00529–9

Девятый выпуск серии посвящен нелегальной иммиграции привлекающей в последнее время наибольшее внимание со стороны руководителей развитых стран, международных организаций, различных политических деятелей и ученых. Особую злободневность проблемы нелегальной иммиграции приобрели в России и других странах СНГ.

Публикуемые в сборнике материалы могут не отображать точку зрения редколлегии. Авторы несут ответственность за их достоверность.

Материалы серии имеют как научный, так и учебный характер и соответственно могут быть использованы в учебном процессе.

С электронной версией настоящего и предыдущих выпусков серии можно ознакомиться на сайте кафедры народонаселения экономического факультета МГУ (www.demostudy.ru).

ББК 60.7

Компьютерный набор, обработка текста и подготовка макета:
И.А. Алешковский

ISBN 5–317–00529–9

© В.А. Ионцев и др., 2002

СОДЕРЖАНИЕ

<u>Предисловие</u> (<i>В. Ионцев</i>).....	6
<u>Introduction</u> (<i>V. Iontsev</i>).....	9
<u>Трибуна ученого</u>	11
<i>Г.С. Витковская</i> — Незаконная миграция в России ситуация и политика противодействия.....	11
<i>Е.С. Красинец</i> — Незаконная иммиграция и латентная занятость в приграничных территориях Российской Федерации	35
<i>Е.Ю. Садовская</i> — Предупреждение незаконной миграции в Республике Казахстан.....	50
<i>Л.П. Шахотько</i> — Нелегальная миграция: факторы роста и пути решения	65
<i>Т.И. Куценко</i> — Нелегальная миграция и незаконная занятость иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ	77
<u>Молодежная страничка</u>	94
<i>А.Л. Карелина</i> — Нелегальная миграция мексиканцев в США: до и после НАФТА.....	94
<i>А.В. Мосейкин</i> — Нелегальная иммиграция как фактор экономического развития.....	106
<i>А.В. Метелев</i> — Миграционные процессы в Омской области	111
<u>Научная жизнь</u>	116
Международная конференция «Нужны ли иммигранты? Развитие миграционной политики ЕС или развитие политики трудоустройства — Великобритания, Германия, Польша и Украина» (<i>А.У. Хомра</i>).....	116
Международный научный семинар в г. Уральске «Фронтьерские миграции в СНГ: Казахстан–Россия».....	119
Научно-практический семинар «С Востока на Восток. Миграция и опыт взаимодействия по усилению этнополитической стабильности в Евразии» (<i>В.А. Ионцев</i>).....	119
Международная демографическая конференция «Этнодемографические процессы в Казахстане и сопредельных территориях» (<i>К.В. Григоричев</i>)	121
<u>Рецензируемые работы</u>	122
Миграция населения (<i>И.В. Ивахнюк</i>)	122
Кто оценивает интеллектуальную миграцию россиян? (<i>А.В. Топилин, Л.И. Леденева</i>).....	125
<u>Сведения об авторах</u>	128
<u>Notes on the authors</u>	129
<u>Summary of the Articles</u>	130
<u>Информация о серии</u>	132
<u>Information for foreign readers and contributors</u>	136

MOSCOW STATE LOMONOSOV UNIVERSITY

Faculty of Economics
Population Department

ILLEGAL IMMIGRATION

Scientific Series: International Migration of Population:
Russia and the Contemporary World

Volume 9

Moscow
MAX Press
2002

CONTENTS

<u>Introduction</u> (<i>V. Iontsev</i>)	9
<u>Articles</u>	11
<i>Galina Vitkovskaya</i> — Irregular Migration in Russia: Situation and Policy of Counteraction	11
<i>Eugeny Krasinets</i> — Irregular Migration and Latent Employment in the Border Territories of the Russian Federation.....	35
<i>Elena Sadovskaya</i> — Prevention of Irregular Migration in Kazakhstan.....	50
<i>Lyudmila Shakhotko</i> — Illegal Migration: Factors of Growth and Methods of Solution	65
<i>Tatyana Kutsenko</i> — Illegal Migration and Irregular Employment of Foreign Citizens and Apatrids in the Russian Federation	77
<u>Young Scientists' Viewpoints</u>	94
<i>Natalia Karelina</i> — Illegal Migration of the Mexicans to the USA: before and after NAFTA.....	94
<i>Alexey Moseykin</i> — Immigration as a Factor of Economic Development	106
<i>Alexander Metelev</i> — Migration processes in the Omsk region	111
<u>Scientific Life Reviews</u>	116
International Conference «Do We Really Need Immigrants» (<i>A. Khomra</i>)	116
From the East to the East. Migration and Experience of Interaction on Amplification in the Field of Ethnopolitical Stability in Eurasia (<i>V. Iontsev</i>)	119
International Demographic Conference «Ethnodemographical Processes in Kazakhstan and the Neighbouring Countries» (<i>K. Grigoriev</i>).....	121
<u>Digests (History & New Publications)</u>	122
Migration of Population (<i>I. Ivakhniouk</i>).....	122
Who estimates the intellectual migration of the Russians? (<i>A. Topilin, L. Ledeneva</i>).....	125
<u>Notes on the Authors</u>	129
<u>Summary of the Articles</u>	130
<u>Information for foreign readers and contributors</u>	136

ПРЕДИСЛОВИЕ

Среди современных тенденций международной миграции населения наибольшее внимание в последнее время со стороны руководителей развитых стран, международных организаций (ООН, МОМ и др.), различных политических деятелей и ученых привлекают вопросы нелегальной иммиграции. Проблемы нелегальной иммиграции становятся не просто злободневными, но и прямо связываются с ростом преступности и терроризма, другими негативными явлениями общественной жизни, что стало особенно заметно после трагедии 11 сентября 2001 г. в США.

И совершенно неоправданно, на наш взгляд, борьба против нелегальной иммиграции превращается в борьбу против миграции как таковой, а само слово «мигрант» становится чуть ли не нарицательным. Последнее во всей полноте неграмотности получило распространение в России, что, в частности, обусловлено особенностями миграции из стран ближнего зарубежья.

Действительно ли нелегальная иммиграция порождает терроризм и другие негативные явления, становится определяющей формой миграционного движения, каковы ее особенности в России и других странах СНГ, кого вообще можно считать «нелегальным иммигрантом»?

Ответить на эти и другие вопросы, связанные с нелегальной иммиграцией и попытались в данном выпуске ученые и специалисты России, Беларуси и Казахстана. Вместе с тем даже в статьях таких ведущих российских ученых в этой области, как Е.С. Красинец, Г.С. Витковская, мы находим не только различное обозначение нелегальной иммиграции (а именно об этой стороне нелегальной или незаконной миграции идет в основном речь в статьях 9-го выпуска), но и разное понимание самой сути этого явления.

Заметим, что нечто подобное наблюдается в последние годы и в работах многих зарубежных ученых (см., например, статьи Е. Садовской и Л. Шахотько в настоящем выпуске), в которых применительно к нелегальной иммиграции часто используются такие термины как «недокументированная», «подпольная», «полулегальная», «незаконная», «неурегулированная» и др.¹. Так, М. Окольский на примере Польши выделяет 10 особенностей нелегальной миграции и, в частности, обращает внимание на так называемую «неполную миграцию» («incomplete migration»), непосредственно связанную с «транзитной миграцией», ставшей важной составной частью нелегальной миграции². В 1990-е гг. «транзит» через страны Восточной Европы, Россию, Беларусь и др. с целью нелегального устройства в развитых западных странах действительно приобретает значительный размах. Подчеркнем вместе с тем, что использование транзитной визы для нелегального трудоустройства вовсе не означает, что все транзитники являются неле-

¹ См., напр., Ghosh B. *Haddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. Martinus Nijhoff, The Hague / Boston / London, 1998.

² Marek Okolski. *Illegality of International Population Movements in Poland // International Migration*. Vol. 38 (3). Special Issue, 2000. pp. 57–90.

галами, хотя этот канал все более и более ими активно используется, как и канал связанный с туристической миграцией (туристическая виза все чаще и чаще используется для легального пересечения границы с целью последующего нелегального трудоустройства в государстве - въезда).

Во многом с этими каналами связано появление в 1990-е гг. таких категорий, причисляемых к нелегальной миграции, как «вывоз и продажа мигрантов» («smuggling of migrants») — речь, прежде всего, идет о такой сфере деятельности, как проституция и незаконном, а часто и насильственном, вовлечении в нее женщин), и «незаконный провоз мигрантов» (trafficking of migrants), которые с 1993 г. привлекают особое внимание со стороны МОМ, ООН и других международных организаций и которые экспертами этих организаций часто отождествляются, хотя, по мнению отдельных ученых речь идет о разных понятиях³.

В России дискуссия о нелегальных мигрантах (кого считать нелегалом) приобретает в 1990-е гг. не только научный, но и острый политический и общественный резонанс, обусловленный появлением так называемого ближнего зарубежья и особым отношением к бывшим советским гражданам, сотни тысяч которых устремились в Россию после распада СССР и положение части которых (примерно 1,5 – 2 млн. человек) до сих пор не урегулировано, хотя в России многие из них находятся уже более трех-пяти лет.

Действительно, можно ли считать «нелегалами» всех бывших советских граждан, их детей и внуков, когда они въехали в Россию на постоянное жительство, «легально» работают и учатся, а часть получает даже пенсию? На наш взгляд, можно, но только тех коренных граждан бывших союзных республик, ныне суверенных государств, которые въезжают в настоящее время в Россию с целью временного нелегального трудоустройства.

И здесь мы приходим к выводу, что во всем многообразии подходов к выделению и изучению тех или иных групп «нелегальных мигрантов» в 1990-е гг. были как бы отодвинуты и «забыты» два важных признака такого явления как «нелегальная иммиграция» (именно «иммиграция», хотя это слово и означает, прежде всего, «безвозвратную миграцию»): 1) «нелегальное трудоустройство» — это главная цель подавляющего числа нелегальных иммигрантов, независимо от того, как осуществляется сам факт пересечения границы (легально, нелегально, по поддельным документам и др.), и 2) «временность» этого трудоустройства — большинство стремится возвратиться в свои страны.

Вместе с тем, учитывая появление новых категорий и групп мигрантов, нарушающих законодательство (миграционное, трудовое и др.), причем не только страны-въезда, но и, правда реже, страны-выезда, видимо необходимо выделить более общее понятие «незаконная миграция» (или «нелегальная миграция», хотя лучше употреблять термин «незаконная», подчеркивая как бы общий, более объемный характер этой специфической формы миграционного движения), которое включает две основные группы: «нелегальная эмиграция» и «нелегальная иммигра-

³ см., напр., специальный выпуск журнала «International Migration». Vol 38 (3), №1, 2000, посвященный «Perspectives on Trafficking of Migrants».

ция», как собственно и другие категории мигрантов — нарушителей закона. При этом обратим внимание на одно отличие между этими двумя основными группами: нелегальная эмиграция, как правило, имеет безвозвратный характер и зачастую при успешном въезде в другую страну принимает форму вынужденной миграции, поскольку нелегальные эмигранты чаще всего обращаются с просьбой о предоставлении им статуса «беженцев». В случае отказа в предоставлении данного статуса обычно многие из этой группы мигрантов переходят в группу нелегальных иммигрантов, а иногда могут быть и депортированы обратно в свои страны, что может грозить им, как, скажем, в случае с Китаем, даже смертной казнью.

«Нелегальная иммиграция» же имеет возвратный характер и, как мы писали, связана прежде всего с нелегальным трудоустройством. Хотя формы пересечения государственной границы могут быть разнообразными: легально (в качестве туристов, бизнес-мигрантов, по приглашениям родственников, друзей и т.п.), нелегально (используя слабо контролируемые пограничные участки), незаконно (при помощи поддельных документов), зачастую используя транзитные визы.

Особого внимания заслуживает вопрос статистики и учета нелегальных иммигрантов, определения их масштабов, о чем мы, в частности, писали в восьмом выпуске нашей серии.

Наконец, хотелось бы обратить внимание на проблему, которая затронута в данном выпуске в разделе «рецензируемые работы». Это отсутствие ссылок на используемый в тех или иных работах чужой материал⁴. Но совсем плохо, когда отсутствие ссылок есть не что иное, как плагиат, ставший в настоящее время чуть ли не нормой в написании учебных и научных работ. Особенно это пагубно для учебников и учебных пособий, поскольку, помимо прочего, переписываемый материал зачастую оказывается устаревшим и уже не соответствующим реальной действительности⁵. Апофеозом такого отношения к написанию научных работ стала рецензируемая д.э.н А.В. Топилиным в настоящем выпуске книга трех авторов из Центра политической информации, где плагиат составил почти половину всей книги!, что не красит не только самих авторов, но и Центр, претендующий на объективную и достоверную информацию. Вместе с тем мы надеемся, что научное сообщество сумеет найти противоядие данному негативному явлению, занять более принципиальную позицию в отношении и авторов, и институтов, и издательств, выпускающих подобную «научную и учебную продукцию».

В.А. Ионцев, главный редактор серии

⁴ Часто этим грешат авторы современных учебников по мировой экономике и международным отношениям, в которых при этом международная миграция населения представлена или слабо (по остаточному принципу) и во многом неверно с т. зр. миграционной теории (см., напр., Л.Е. Басовский Мировая экономика. М.: ИНФРА-М, 2001; А. Киреев Международная экономика. М.: Международные отношения, 2001; В.К. Ломакин Мировая экономика. М.: ЮНИТИ, 2000, где даже отсутствует краткий список литературы; Р.И. Хасбулатов Мировая экономика. М.: Экономика, 2001. Т.1 и др.

⁵ См., напр., учебник: Б.И. Башкатов, Г.Ю. Карпухина «Международная статистика труда» М.: «ДИС», 2001 (с. 28–31).

INTRODUCTION

Among the contemporary trends of international migration of population, illegal immigration recently draws the most attention of the leaders of developed countries, international organizations (UN, IOM, etc.), various political figures and scholars. The problems related to illegal immigration are becoming not simply a burning topic of the day but they turn to be directly connected to the growth of criminality and terrorism as well as other negative phenomena of social life, and this fact has become especially obvious after the tragedy of September 11 2001 in the USA.

To our mind, it is absolutely unjustified to turn the struggle against illegal immigration into the struggle against migration as such, and to strengthen negative sense of the word «migrant». The latter is wide spread in Russia due to the specific migration form from the former Soviet Union states, in particular.

Does illegal immigration really generate terrorism and other negative phenomena? Is it really becoming the leading form of migration movement? What features does it have in Russia and other CIS states? Who can be regarded as «illegal immigrant»?

The scholars and specialists from Russia, Belarus and Kazakhstan are trying to give answers to these questions as well as other questions related to illegal immigration in the present volume. However, even in the articles by such distinguished Russian scholars in this sphere as Eugeny Krasinets and Galina Vitkovskaya we find not only different definition of illegal immigration (it is this side of irregular migration that is primarily analyzed in the articles of the 9th volume) but also different understanding of the essence of this phenomenon.

It is worth mentioning that the same confusion is observed in the recent years in the papers of many foreign authors (see, for example, the articles of Elena Sadovskaya and Lyudmila Shakhotko), where illegal immigration is often defined by such terms as «undocumented», «clandestine», «semi-legal», «irregular», «non-regulated», etc.⁶ Marek Okolski, taking the example of Poland formulates 10 characteristics of illegal migration and gives attention in particular to so-called incomplete migration which is closely related to «transit migration» that has become an integral part of illegal migration⁷. In the 1990's the «transit» migration movement through the countries of the Eastern Europe, Russia, Belarus and others with the purpose of illegal entrance to the developed countries of the West has become really large-scaled. It is necessary to underline, however, that the use of transit visa for illegal employment does not mean that all the transit migrants are illegal migrants, though this channel is more and more actively used by them as well as another channel of tourism (the tourist visa is more and more often used for legal crossing of the boundary with the aim of illegal employment in another country).

⁶ See, for instance, B. Ghosh *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*. Martinus Nijhoff, The Hague / Boston / London, 1998.

⁷ Marek Okolski. *Illegality of International Population Movements in Poland // International Migration*. Vol. 38 (3). Special Issue, 2000, pp. 57–90.

These channels are closely interrelated with the appearance of such categories as *smuggling of migrants* and *trafficking in migrants* that since 1993 have been drawing particular attention of IOM, UN and other international organizations. While these categories are often identified, some scholars argue that each of them are of specific meaning⁸.

In Russia discussion on illegal migrants (who is to be considered as illegal migrant) has been gaining in the 1990's not only theoretical but also sharp political and social meaning that has been caused by the appearance of «new» sovereign countries (former Soviet Union states) and specific attitude towards former Soviet citizens, hundreds of thousands of whom have headed to Russia after the collapse of the USSR. The status of the part of these migrants (approximately 1.5 – 2 million) is still not regulated. The Russia's government has no definite plan of actions concerning those people who still live in the former Soviet republics but who would like to return to Russia.

In fact, could the former Russian citizens, their children and grandchildren who have arrived to Russia for permanent residence and want to have a legal job, be regarded as illegal immigrants? In our opinion, it is possible, but only regarding to those residents of the former Soviet republics who arrive to Russia only with the purpose of temporary illegal employment.

Here we come to the conclusion that in all the varieties of approaches to «illegal migrants» in the 1990's two important characteristics were as though «forgotten»: 1) an overall objective of the majority of illegal immigrants is «illegal employment»; 2) the temporary character of this employment.

At the same time, taking into account the appearance of new categories and groups of migrants who are breaking the legislation (migration laws, labor legislation etc.) both in the country of destination and the country of departure, it is necessary to introduce more general term «irregular migration» / «illegal migration» which includes two basic groups: «illegal emigration» and «illegal immigration». Thus we shall draw attention to a difference between these two basic groups: illegal emigration is usually of return character, and often after successful entry to another country it turns into a form of forced migration as illegal emigrants mostly appeal with demand for refugee status. If refused, these migrants join the group of illegal immigrants, and sometimes they can be deported back to the country of origin.

«Illegal immigration», on the contrary, has usually a return character and as we have mentioned it is related primarily to illegal employment. While the forms of border crossing could be different: legal (as tourists, business-migrants, with invitation from relatives and friends, etc.), illegal (at poorly controlled border zones), or unlawfully (using false documents), often with transit visas.

Special attention should be paid to statistics of illegal immigration. This topic was mentioned in the eighth volume of our series.

Vladimir Iontsev, Editor-in-Chief

⁸ See, for sample, special issue of «International Migration», vol. 38 (3), 1 / 2000, devoted to «Perspectives on Trafficking in Migrants».

НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИИ: СИТУАЦИЯ И ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

В настоящее время проблемы незаконной миграции в России и поиск мер противодействия ей не только формируют основу концептуальной и практической миграционной политики государства, но и стали одной из важнейших составляющих внутривнутриполитической жизни страны. Сюжеты о незаконных мигрантах не сходят с экранов телевизоров и страниц печатных СМИ, будоража население и играя не последнюю роль в активизации национал-экстремистских движений. Поэтому чрезвычайно важен всесторонний и взвешенный анализ этого феномена.

Данная статья представляет собой подведение итогов пилотной стадии проекта «Незаконная миграция в России», реализуемого московской исследовательской программой Международной Организации по Миграции⁹. В ней обобщается информация о незаконной миграции в России, полученная в ходе выполнения пилотного обследования, и делаются некоторые предварительные выводы.

Кто такие незаконные мигранты

Дефиниция «незаконный мигрант» определяется национальным законодательством, регулирующим миграцию, и правоприменительной практикой. Поэтому в разных странах в эту категорию могут попадать разные группы мигрантов. В этой связи незаконная миграция отчасти отражает отношение государства и общества к иммиграции вообще. В России содержание понятия «незаконный мигрант» трактуется достаточно широко, особенно в правоприменительной практике.

⁹ Проект рассчитан на 2 года. Сейчас закончена его пилотная стадия, проанализированы законодательство и существующая учетная информация, проведены предварительные обследования в 12 регионах России (Центральном — в Москве и Санкт-Петербурге; в Приволжье и Сибири на российско-казахстанской границе — в Саратове, Астраханской, Оренбургской и Омской областях; на Северном Кавказе — в Ставрополе, Пятигорске, Ростовской области; в республике Бурятия; на Дальнем Востоке — в Хабаровске и Владивостоке). Были опрошены 28 экспертов (ученых, журналистов, представителей международных организаций), 19 представителей государственных структур, 7 работодателей и более 250 незаконных мигрантов (около 100 из стран СНГ и 30 из-за пределов бывшего СССР, 54 пассажира поезда Москва – Кишинев – Москва и поездов из Казахстана через Омск и Оренбург, около 70 представителей целевых групп из стран дальнего зарубежья — Афганистана, Вьетнама, Китая и Кореи).

К незаконным мигрантам в России относятся лица, въехавшие на ее территорию из других стран и при этом нарушившие правила въезда (незаконный / нелегальный въезд) либо правила пребывания (незаконное / нелегальное пребывание) в стране. Одной из разновидностей нарушения правил пребывания в России является незаконная / нелегальная занятость (см. табл. 1).

Таблица 1. Структура незаконной миграции в России

Нелегальный въезд	Миную пункты пограничного контроля	<ul style="list-style-type: none"> • Самостоятельно • С помощью местных жителей • С помощью сограждан, легально проживающих в стране • С помощью организованных преступных группировок 		Незаконная занятость
	Через пункты пограничного контроля	<ul style="list-style-type: none"> • С недействительными документами 		
Легальный въезд	<ul style="list-style-type: none"> • Туризм • Служебные поездки • По частным приглашениям • На учебу • По трудовым контрактам • Для транзитного проезда • Обращение о предоставлении убежища 	Нелегальное пребывание	<ul style="list-style-type: none"> • Несоответствие целей пребывания заявленным при въезде • Нарушение правил пребывания • Нарушение сроков пребывания 	Незаконный выезд в страны следования
		Легальное пребывание	<ul style="list-style-type: none"> • Продление визы • Изменение статуса • Фиктивный брак 	

Нелегальный въезд

Под незаконным / нелегальным въездом в Российскую Федерацию понимается проникновение на ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляемое с нарушением действующего в России порядка пересечения государственной границы, определяемого соответствующими законами, т.е. минуя пункты пропуска на границах, т.е. через так называемый «зеленый кордон», либо с поддельными и неисправными документами. Эта категория мигрантов может включать только граждан из стран дальнего зарубежья, Балтии и стран СНГ, имеющих с РФ визовый режим.

В последние годы наблюдается рост числа задержаний незаконных мигрантов, следующих самостоятельно или при помощи перевозчиков через «зеленый кордон». Например, на украинско-российском секторе границы — в 1,2 раза в 2000 г. в сравнении с предыдущим годом.

Типичные виды неисправных документов это — поддельные или чужие паспорта, переклеенные фото, поддельные визы, поддельные даты в визах, фиктивные приглашения туристических агентств, учебных заведений, частных и государственных структур, просроченные паспорта, просроченные визы и т.п.

При въезде в Россию в 86% случаев (из числа задержаний) используются поддельные или чужие паспорта, часто изготовленные с использованием высококачественной печати или оформленные на действующих бланках, приобретенных за деньги. Визы, как правило, не подделываются, но в них вносятся изменения, касающиеся дат действия визы.

Подделка документов превратилась в доходный международный бизнес и осуществляется с большим размахом. В ходе фильтрации незаконных мигрантов в России установлено, что в Сингапуре и Гонконге изготавливаются поддельные паспорта и визы практически всех государств мира. В этих странах приобретают документы преимущественно граждане Китая, Индии, Шри-Ланки. Граждане некоторых стран Ближнего и Среднего Востока могут приобрести поддельные паспорта стран Западной Европы в Ливане и Турции. На территории Афганистана отсутствуют консульские учреждения иностранных государств, в том числе, России, поэтому афганцы приобретают документы на право въезда в Россию либо на право транзитного пересечения границы в Иране, Пакистане, Саудовской Аравии. В Москве распространена торговля фальшивыми и поддельными документами зарубежных стран с действительными визами Российской Федерации, Беларуси и Украины. Как правило, посредниками при этом выступают иностранные студенты, учащиеся в московских ВУЗах и имеющие связи с ОВИРах МВД Российской Федерации.

Большинство нарушителей получают поддельные документы, используя услуги разных коммерческих организаций, малых предприятий, кооперативов и туристических фирм. Объявления об оказании такого рода услуг публикуются даже в газетах. Однако, часто при проведении собеседований в пунктах иммиграционного контроля либо при задержании выясняется, что мигранты не знают, кто им делал визы, так как это делалось через родственников, посредников либо криминальные структуры в странах исхода и транзита. Обычно около 60% мигрантов в ходе собеседований вообще отказываются отвечать на вопросы о приобретении виз или приглашений.

Широко распространена практика использования незаконными мигрантами в качестве «опорных точек» своих сограждан, проживающих или обучающихся в России легально.

Нередко «помощь» в нелегальном проникновении в Россию или в пересечении ее территории оказывают за соответствующую плату рос-

сийские граждане, проживающие или имеющие контакты в приграничных зонах.

Легальный въезд и нелегальное пребывание

Подавляющее большинство незаконных мигрантов въезжает в Россию легально, по действительным документам, полученным, как правило, на основании приглашений различных государственных или частных предприятий, коммерческих структур, туристических фирм. Такими документами обеспечивают мигрантов на платной основе как фирмы, находящиеся в России, так и организации за ее пределами. Часто незаконные мигранты с действительными документами прибывают из стран, где находятся консульские отделы России или филиалы российских коммерческих структур (предприятий, туристических организаций, транспортных компаний и др.). В них мигранты, чаще всего при содействии посредников, приобретают за определенную плату настоящие документы на въезд в Россию (приглашения фирм, визы и т.д.).

Основные легальные каналы въезда: туризм, транзитный проезд, въезд по служебным и частным делам, учеба, трудовые контракты, обращение о предоставлении убежища.

Затем значительная часть иммигрантов становятся нелегалами, нарушая правила пребывания или сроки пребывания в стране, но чаще всего из-за несоответствия заявленных и реальных целей приезда. На втором месте — въезд по различным легальным каналам с реальной целью дальнейшего транзита на Запад.

В России самым распространенным является въезд по туристической визе либо на учебу с последующей незаконной трудовой деятельностью, по большей части торговой. Это наиболее характерно для мигрантов из стран Юго-Восточной Азии, особенно из Китая. Россия имеет соглашение с Китаем о безвизовом туристическом обмене от 18.12.1992 г. Поэтому практически все китайские торговцы едут в Россию в качестве туристов. В 2000 г. было подписано новое соглашение, ограничившее сроки пребывания безвизовых туристов с 3 до 1 месяца, что уменьшило поток китайцев. Однако, по данным бывшего Минфедерации, это произошло лишь в самом начале 2001 г., а к маю этот поток вновь возрос. Китайские туристы по-прежнему едут работать и торговать. Хотя, возросло и число тех, кто едет непосредственно с целью работы по найму, что свидетельствует, по мнению экспертов, об определенной эффективности нового межправительственного соглашения России и КНР.

Что касается учебного канала, то, например, по сведениям территориального органа Минфедерации в Иркутской области, 50% иностранных студентов в областных ВУЗах — граждане Китая. Почти все они занимаются торговлей или работают на лесозаготовках.

Основную массу нарушителей сроков пребывания в стране составляют мигранты с просроченными визами. В 2000 г. в России было выявлено 170 тысяч иммигрантов, у которых истек срок визы (90% из них были подвергнуты административным наказаниям), а также более 9 тысяч, приехавших на учебу после 1991 года и не страну по завершении обучения.

Многие трудовые мигранты, работавшие по официальным договорам, не выезжают из России после окончания сроков контрактов. В 2000 г. в России их насчитывалось около 7 тысяч человек.

Среди нарушителей сроков пребывания в России специфическую группу составляют иностранные граждане, которые работали по договорам либо учились еще в бывшем СССР и не пожелали уезжать. По оценкам бывшего Минфедерации РФ, в России незаконно пребывают около 5 тысяч работавших по договорам в бывшем СССР (преимущественно граждане Вьетнама и Кореи) и до 60 тысяч иностранцев, обучавшихся в учебных заведениях бывшего СССР (в основном граждане Афганистана, Ирака, Кубы, Конго, Гвинеи, Эфиопии), а также более 9 тысяч, приехавших на учебу после 1991 года и не покинувших страну после окончания обучения.

Некоторые иностранцы, стремящиеся на Запад, въехав в страну легально, находят способы длительного легального пребывания на территории страны, изыскивая возможности пересечения западных границ. Они продлевают срок действия визы, заключают фиктивные браки или меняют статус своего пребывания в стране. В разряд незаконных мигрантов они попадают, устраиваясь нелегально на работу либо пытаются незаконно проехать в другие страны.

Незаконная занятость

Незаконная занятость охватывает, во-первых, неформальную занятость на законных рынках труда, т.е. трудовую деятельность иностранцев, юридически не оформленную в соответствии с действующими в Российской Федерации правилами использования труда иностранных работников.

Сюда относится прежде всего работа по найму без оформления надлежащих разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности кроме законодательно установленных случаев, когда такие разрешения и подтверждения не требуются, как, например, для граждан Республики Беларусь.

Кроме того, это осуществление трудовой деятельности не в соответствии с полученным разрешением и подтверждением либо по просроченным и поддельным (фиктивным) разрешениям (подтверждениям).

Это также занятие предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельностью без соответствующего оформления разрешений, лицензий и надлежащей регистрации в государственных органах (налоговых, социального обеспечения и т.п.), а также по поддельным (фальшивым), фиктивным и просроченным документам.

Во-вторых, незаконная занятость включает деятельность в теневой экономике и в сфере криминального бизнеса, т.е. занятие запрещенными законом (криминальными) видами деятельности (организация проституции, торговля оружием и людьми, распространение наркотиков, порнографии и т.п.).

Незаконная занятость (как и незаконное пребывание в целом) относится как к гражданам СНГ, так и к иностранцам из дальнего зарубежья. Данные пилотного обследования показали, что подавляющее большинство незаконных трудовых мигрантов в России — около 90% — граждане стран СНГ.

Лица, ищущие убежище

Особую группу легально въезжающих мигрантов, оказывающихся затем на незаконном положении составляют лица, ищущие убежище, которые въехав в Россию в качестве беженцев, затем не подают заявления о предоставлении им статуса либо получают отказ в наделении статусом. Подавляющее большинство их составляют афганцы.

В конце 2000 года в России на учете в региональном представительстве УВКБ ООН состояло около 9 000 лиц, ищущих убежище, из которых 90% составляли афганцы. По данным бывшего Минфедерации РФ, с начала действия Закона о беженцах по поводу предоставления убежища обратились 39 тысяч человек из 52 государств Африки и Азии, а оценочное число иностранных мигрантов, рассчитывающих на статус беженца, может достигать 120 тысяч человек. Только афганская община в России насчитывает по официальной оценке 30 тысяч человек, а по оценке представителей самой общины — более 100 тысяч.

Официальный статус беженца имели на начало 2001 года всего 530 граждан дальнего зарубежья, из которых 521 человек — из Афганистана. Другим в большинстве случаев отказано, либо их дела рассматриваются.

В результате лица, ищущие убежище, фактически незаконно пребывают в стране, со всеми вытекающими из этого последствиями, т.е. не имея регистрации по месту пребывания и соответственно права на легальное трудоустройство, не имея прав на социальную защиту, постоянно подвергаясь штрафам со стороны милиции и т.д. При этом они не могут вернуться на родину, так как это для них опасно.

Незаконный выезд

Федеральная миграционная программа выделяет в феномене незаконной миграции еще и аспект выезда из России¹⁰. Имеются в виду те, кто нарушает порядок пересечения границы при выезде из страны и оказывается задержанным до пересечения границы, на российской территории. Таким образом, как уже отмечалось выше, даже если мигрант прибыл и пребывал с России законно либо, въехав нелегально, нашел пути легализации, он попадает в категорию незаконных мигрантов, если нарушает правила выезда из страны.

К этой группе незаконных мигрантов относятся транзитные мигранты, для которых страной достижения является не Россия, а другое государство, как правило — одна из стран Запада. В 2000 году в России задержано более 1 000 человек, пытавшихся выехать в западные страны по поддельным документам. Из них 184 человека — граждане Бангладеш, 154 — Турции, 151 — Шри-Ланки, 141 — Индии, по 49 — Пакистана и Китая и др.

Так же как и незаконный въезд в страну, незаконный выезд транзитных мигрантов из России чаще всего осуществляется при помощи перевозчиков. Обычно это — криминальные группы на российской территории, занимающиеся переправкой мигрантов. Помощь незаконным транзитным мигрантам в переправке оказывают также их земляки, проживающие в России. Перевозчиками осуществляются разработка маршрута движения, комплектование групп, обеспечение необходимыми документами и другие подготовительные действия.

Масштабы незаконной миграции: проблемы информации

Оценки общей численности незаконных мигрантов в России варьируют от 1,5 до 15 млн. человек. Оценки численности незаконных мигрантов из дальнего зарубежья составляют от нескольких сот тысяч до 2 млн. Диапазон вариаций свидетельствует об отсутствии надежных методов получения оценок либо об отсутствии необходимой информации.

Отсутствие или низкое качество информации о незаконной миграции объясняются прежде всего конспиративным характером самого явления.

Имеющиеся учетные данные очень неполные. Зачастую различные ведомства и эксперты предлагают разную статистику и оценку численности не только незаконных, но и официально регистрируемых мигрантов, что чаще всего объясняется несогласованностью дефиниций и методик учета, а иногда и определенными ведомственными интересами. Некоторые ведомственные данные недоступны для аналитиков.

¹⁰ см. определение Федеральной программы в книге Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в России. М.: Academia, 2000.

Обратимся к имеющейся официальной информации, позволяющей получить представление о масштабах незаконной миграции.

Официальные оценки общей численности лиц, незаконно пребывающих в России, варьируют в диапазоне от 0,5% до примерно 1% населения (см. табл. 2). Интересно, что в ряде других стран СНГ, столкнувшихся с масштабной незаконной миграцией (Беларусь, Казахстан, Украина), величины официальных оценок по отношению к населению точно такие же. Методика получения этих оценок, как правило, неизвестна. Они сохраняются на одном уровне в течение ряда лет.

Таблица 2. Количественные характеристики незаконной миграции в России, тысяч человек

	1998	1999	2000
Лица, незаконно пребывающие в стране*	750 – 1000	750 – 1000	1300 – 1500
Лица, не пропущенные через государственную границу ** (1996 – 35 170; 1997 – 36 772)	37,423	41,547	более 75,5 ¹
Лица, задержанные на границе **	4,577 2,649 / 1,928 ²	4,300 2,282 / 2,018	6,801 3,997 / 2,804
Лица, задержанные за незаконное пребывание в стране ***	Нет данных		150,000
Депортированные лица ***	24,900 / 4,000 ³	24,300 / 3,400	21,100 / 2,700

Источники информации:

* Оценка Минфедерации РФ

** Данные Федеральной пограничной службы РФ

*** Данные МВД РФ

Примечания:

¹ Из них 55 385 — не граждане России, в том числе, свыше 53 000 — не допущены на территорию РФ.

² Здесь и далее: при попытке въезда в страну / при попытке выезда из страны.

³ Здесь и далее: всего депортировано / в том числе, под конвоем.

Несколько более надежными можно считать данные учета Министерства внутренних дел и Федеральной пограничной службы.

Один из косвенных показателей, который можно использовать для количественной характеристики незаконной миграции, это — *число лиц, не пропущенных через государственную границу*. Он в определенной мере отражает реальное давление незаконной миграции на страну и его динамику. В России такое давление постоянно нарастает. За последние пять лет оно выросло более чем в 2 раза (см. табл. 1). Подавляющее большинство незаконных мигрантов, попадающих в этот показатель — 70,2% в 2000 г., это те, кто не были допущены на территорию страны. Среди нарушителей, которых не пропускают за пределы России, обычно почти все (89,4% в 2000 г.) — ее собственные граждане.

Более обширную информацию о незаконной миграции дают сведения пограничных служб о *задержанных нарушителях* государ-

ственной границы. Эта информация не только дополняет характеристику давления со стороны незаконной миграции на границы России, но и позволяет получить представление о странах исхода, маршрутах следования, социально-демографическом составе незаконных мигрантов и т.д., поскольку на задержанных нарушителей заводятся дела.

В динамике количества задержаний в России, по данным Федеральной пограничной службы, наблюдается устойчивая тенденция к увеличению. За последние 5 лет ежегодное число задержанных возросло в 10 раз.

Однако информация о числе задержанных не является достаточно полной не только для количественной характеристики незаконной миграции, но и для оценки масштабов незаконного пересечения границ. Поэтому ее нецелесообразно использовать в отрыве от других показателей.

В частности, в общие данные о задержаниях не включаются лица, задержанные на границе с Украиной и Казахстаном, где они не признаются нарушителями государственной границы, так как не завершено международно-правовое оформление этих участков границ. Значительную часть нарушителей задерживают не пограничники, а другие структуры, в том числе, подразделения Министерства внутренних дел или органы национальной безопасности на дальних подступах к границе. Большинство незаконных мигрантов пересекают границы России на вполне законных основаниях, и уже находясь в стране, переходят тем или иным способом на нелегальное положение.

Количественная характеристика незаконной миграции в России может быть дополнена показателем *числа лиц, задержанных за незаконное пребывание в стране*. В структуре нарушений иностранцами законодательства о правовом статусе преобладают такие как незаконный въезд в страну, невыполнение установленного порядка регистрации, проживание без документов или по поддельным документам, уклонение от выезда из страны после окончания установленного срока пребывания, незаконная трудовая деятельность.

Этот показатель также не может дать достаточно полное представление о незаконной миграции в России. Он в основном формируется на нерегулярной основе и отражает преимущественно результаты специальных рейдов МВД. Из числа нарушителей, выявляемых в ходе регулярных проверок (которые проводятся далеко не повсеместно по стране), задерживается лишь незначительная часть. Не секрет, что обычно вопрос решается посредством штрафа без квитанции или, проще говоря, взятки. Кроме того, поскольку такая информация находится в ведении органов безопасности и внутренних дел, она, как правило, менее доступна для аналитиков.

И, наконец, количественное описание незаконной миграции и одновременно политику и возможности страны в отношении незаконных мигрантов дополняют данные о *числе депортированных*. Основными причинами депортации являются, как правило, отсутствие документов на право въезда или визы в страны следования (в среднем более 50% всех оснований для депортации), чужие или поддельные документы, нарушение правил пребывания в стране (около 40%), в том числе, пребывание в стране по истечению срока действия визы. При выявлении нелегального проживания, отсутствия или несоответствия документов, удостоверяющих личность, органы внутренних дел привлекают иностранных граждан к административной ответственности, готовят документы на выдворение и направляют их, как правило, в паспортно-визовые службы. Однако, контроль за фактическим выдворением осуществляется плохо. В результате данные о числе депортированных далеко не всегда отражают реальное число депортаций.

При отсутствии достаточно полной и надежной официальной информации важнейшей информационной базой для оценки масштабов незаконной миграции в России являются данные полевых мониторинговых исследований.

Страны происхождения незаконной миграции за пределами СНГ

Согласно данным о числе нарушителей государственных границ, большинство незаконных мигрантов из дальнего зарубежья в России — это граждане Афганистана, Бангладеш, Вьетнама, Индии, Китая, Пакистана, Шри-Ланки (см. табл. 3).

Наибольшее число нарушений границы совершается гражданами Афганистана. Однако это не означает, что они составляют основную массу незаконных мигрантов в России. Поскольку подавляющее большинство нелегалов въезжает легально, то необходимо обратиться к различным характеристикам незаконного пребывания иностранцев на территории России (официальные оценки, учетные данные о задержаниях и административных наказаниях за незаконное пребывание в стране, данные о разнице между количеством въехавших и выехавших).

В частности, по оценкам незаконного пребывания на первое место выходят другие государства происхождения по сравнению с информацией о числе задержанных на границе. По этим данным в России среди иностранцев, незаконно пребывающих в стране, количественно доминируют граждане Китая. Также заметное беспокойство вызывает наплыв незаконных мигрантов из Вьетнама и Кореи. Как правило, большинство из них — незаконные трудовые, преимущественно торговые мигранты, легально въехавшие в страну и не рассматривающие ее как транзитную территорию для выезда на Запад.

Таблица 3. Основные страны происхождения незаконных мигрантов в России (за пределами СНГ) в 2000 г., процент задержанных на границе

Афганистан	61
Шри-Ланка	8
Пакистан	5,4
Бангладеш	3,4
Нигерия	3
Ангола	2
Иран	1,5
Ирак (курды)	1,4
Турция (курды)	1,1
Финляндия	1
другие	12,2
Всего	100

Источники информации: данные Минфедерации РФ

Последствия незаконной миграции в России

Криминализация принимающего общества

Все эксперты, участвовавшие в пилотном обследовании, отмечают, что распространение феномена незаконной миграции в России сопровождается ростом криминализации общества. Прежде всего, как отмечают многие эксперты, повышается уровень организованной преступности, приобретающей международный характер.

Как уже отмечалось выше, как на въезде в Россию, так и на выезде начинает доминировать *организованная переправка нелегалов*. Если в начале процесс незаконной миграции в России развивался в основном стихийно, то к середине 1990-х годов он превратился в хорошо организованный бизнес, приносящий огромные доходы и располагающий развитой инфраструктурой, передовыми технологиями и коммуникациями.

Ввоз нелегальных мигрантов из стран Азии и Африки, а также их транзит через Россию осуществляют, хорошо организованные относительно стабильные международные преступные группы. Только в 1999 году Федеральной пограничной службой России совместно с правоохранительными органами РФ была пресечена деятельность 398 организованных преступных группировок, специализирующихся на переправке незаконных мигрантов, выявлено 85 каналов незаконной миграции.

Переправщики используют как нелегальные, так и легальные пути ввоза незаконных мигрантов в страны СНГ.

Группы, занимающиеся переправкой нелегалов, пользуются современными средствами связи, типографскими центрами для печатания фальшивых документов высокого качества, переводчиками, разработанными маршрутами движения, повышенной системой конспирации и имеют пособническую базу среди местных жителей, которые этим зара-

батывают себе на жизнь. Отмечается постоянный рост профессионализма организаторов переправы незаконных мигрантов.

Эта деятельность стала высокодоходным бизнесом. Плата за переброску одного мигранта колеблется от 300 до 7000 долларов США, не считая платы за услуги по временному обустройству в странах транзита и трудовой эксплуатации этих мигрантов, а также использования их для перевозки наркотиков. Специалисты Федеральной Пограничной службы отмечают, что маршруты незаконной миграции часто совпадают с путями наркотрафика. Получаемые доходы позволяют организаторам переправки широко пользоваться услугами отдельных (часто достаточно высокопоставленных) коррумпированных представителей государственных структур.

По мере усиления борьбы правоохранительных органов против этих групп растет уровень их конспирации. Так, специалистами ФСБ была отмечена тенденция постепенного перехода от «институциональных» форм работы переправщиков на «сетевые». До сих пор организацией ввоза незаконных мигрантов, их дальнейшей переправкой, обеспечением их нелегальной занятости, скрытно занимались преимущественно официально зарегистрированные организации — туристические и коммерческие фирмы, совместные предприятия и т.п. Сейчас все чаще этот бизнес не имеет легального институционального центра и опирается на сети агентов, диспетчеров, дежурящих на телефонах в собственных или арендуемых квартирах и т.д. Если в 1998 г. в России за незаконную деятельность было привлечено к различным видам ответственности 16200 туристических фирм, то в 1999 г. — 6300 и в 2000 г. — 7100.

Помимо различных фирм, другими легально существующими институциональными образованиями, оказывающими поддержку незаконным мигрантам, являются землячества и различные диаспорные организации. В частности, весьма заметна роль китайских землячеств в России, которые, хорошо вписавшись в существующие в стране механизмы хозяйственных и иных неправовых отношений и располагая солидным финансовым потенциалом¹¹, создают необходимые условия для приема большого числа незаконных китайских мигрантов и для их нелегальной занятости.

Часто незаконные мигранты, пользующиеся услугами переправщиков, оказываются жертвами обмана¹².

¹¹ По объему привлеченных средств иностранных граждан в валюте Банк Китая (Элос), ведущий операции в Москве, превзошёл Сбербанк России, на долю которого приходится 13,8% средств этой категории банковских клиентов.

¹² Например, несколько граждан Шри-Ланки, переправлявшиеся через Казахстан в Россию и дальше в страны Европы, оказались жертвами обмана. Им пришлось заплатить по 6 тыс. долларов аферистам-посредникам, которые, пообещав доставить шри-ланкийцев к границе Польши, на самом деле бросили их у границы Казахстана

Одной из наиболее циничных и жестоких разновидностей организованного бизнеса по переправке мигрантов является *торговля женщинами*. Проблема транспортировки молодых девушек и женщин с последующей их сексуальной эксплуатацией становится в России все более острой и криминогенной. Нередко эти цели переправки замаскированы под трудоустройство в барах, варьете, домах моделей, в качестве прислуги в частных домах. Однако, как показывают некоторые исследования, до половины женщин все же отдают себе отчет в скрытых целях предстоящих наборов в такие группы и согласны заниматься проституцией, не имея иного источника дохода в стране. При этом они надеются на лучшее, хотя нередко слышаны о страшных трагедиях девушек, попавших в руки людей, занимающихся подобного рода бизнесом.

По некоторым оценкам, в России в незаконную секс-индустрию в западных странах вовлечено не менее 50000 человек¹³, и столько же — в Китае и странах Юго-Восточной Азии¹⁴.

Налаженные каналы незаконной миграции пытаются активно использовать дельцы наркобизнеса для транспортировки наркотиков. Большинство путей наркотрафика идут в Россию и дальше в европейские страны из Афганистана, основного производителя наркотиков героиновой группы в мире, через Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан. По данным пограничных служб России, более 90% объема наркотиков, изъятых на всех границах России в 1999 г., было изъято на казахстанском направлении.

Другими сторонами криминализации общества в России в результате распространения незаконной миграции является то, что незаконные мигранты заметно стимулируют внутрироссийскую преступность: рэкет, коррупцию, а также все более широкое вовлечение местного населения в организованный бизнес по переправе мигрантов. Кроме того, в потоке самих нелегальных мигрантов имеются лица, совершившие у себя на родине преступления и скрывающиеся от преследования властей.

Экономические последствия

Незаконная миграция способствует поддержанию и развитию нелегальных неконтролируемых секторов экономики — рынков труда и товаров. В таких отраслях как строительство, сельское хозяйство, сферы услуг и развлечений существует большой спрос на нелегальную рабочую силу, дешевую и безответную, используя которую работодатели не

с Россией. Один из нелегалов скончался от обморожения, все остальные были депортированы на родину.

¹³ BBC News from Amsterdam.

¹⁴ AFP. Vladivostok, July 14, 2001.

несут никакой ответственности по социальной защите и соблюдению прав человека.

Нелегальная занятость незаконных мигрантов как из СНГ, так и из дальнего зарубежья (а другая для них практически невозможна) неизбежно сопровождается нарушениями налогового законодательства. Особенно быстро растет число таких нарушений в сфере наличного оборота денежных средств в результате коммерческой деятельности незаконных мигрантов. Причем эти налоговые преступления носят наиболее латентный характер.

Кроме того, незаконная миграция часто связана с контрабандными операциями и другими видами теневого бизнеса (проституцией, торговлей оружием, распространением наркотиков и т.д.).

Следствиями всего этого являются утрата властями контроля над реальной экономической ситуацией, а также прямой экономический ущерб от налоговых потерь и от контрабанды из страны ценных ресурсов.

Угрозы здоровью населения

Незаконная миграция связана с реальными угрозами для здоровья как самих мигрантов, так и принимающего населения.

Незаконные мигранты не проходят осмотров и обследований. Доступ незаконных мигрантов к медицинским услугам минимален. Их здоровье подвергается серьезным испытаниям в процессе нелегальной транспортировки, из-за антисанитарных условий проживания, тяжелых условий труда и чрезмерной трудовой эксплуатации. В этом смысле они представляют собой наиболее уязвимую группу мигрантов.

Многие незаконные мигранты приезжают из стран с плохой санитарно-эпидемиологической обстановкой. В России в силу своего нелегального положения они выпадают из сферы эпидемиологических наблюдений. Например, в Китае сильно распространены инфекционные и паразитарные заболевания, много грызунов, переносящих опасные заболевания, например, чуму. Ее очаги обнаружены в 11 провинциях из 22. В 1998 г. во Владивостоке в одной из квартир, где жили китайские мигранты, был обнаружен специфический переносчик чумы — блоха *X. cheopis*. Отмечено и много случаев завоза на Дальний Восток холеры (за 1990-е годы 1800 случаев).

Значительная угроза здоровью россиян связана также с массовым завозом незаконными мигрантами на рынки России продукции, не отвечающей санитарным нормам.

Рост ксенофобии и социальной напряженности

Рост масштабов незаконной миграции сопровождается образованием иноэтничных общин (китайских, корейских, вьетнамских и др.)

с большой этно-культурной и этно-конфессиональной дистанцией по отношению к местному населению, которые зачастую не интегрируются в принимающее общество, не перенимают его нормы и ценности, а начинают навязывать ему свои. Это ведет к обострению социальной и межэтнической напряженности в некоторых регионах РФ, к усилению экстремистских националистических политических течений.

Кроме того, незаконные мигранты в силу дешевизны их рабочей силы составляют реальную конкуренцию на рынках труда для российского населения в условиях сохранения безработицы и могут влиять в сторону понижения на средний уровень оплаты труда в некоторых отраслях и регионах.

Последствия для государственного управления

И, наконец, в России происходит накопление незаконных мигрантов. Сохраняется устойчивая тенденция превышения числа въехавших иностранных граждан над выехавшими при отсутствии механизмов реадмиссии со странами СНГ.

Существующее законодательство и правоприменительная практика в России не дают возможности многим мигрантам легализовать свое пребывание. Жесткая иммиграционная политика и хорошая оснащенность границ в государствах Запада препятствуют их продвижению дальше к намеченной цели. Возможная угроза для жизни либо отсутствие средств не позволяют им вернуться обратно к себе на родину. В итоге они длительное время остаются в России, не имея никакого легального статуса. Ярким примером такой ситуации служат афганцы, большинство из которых находятся в России уже более 10 лет.

Такой сценарий развития феномена незаконной миграции чреват угрозой потери контроля над ситуацией в ряде регионов и в стране в целом вследствие отсутствия у управленческого аппарата информации о все более и более значительной части населения, рынков труда, товарных и финансовых потоков, являющейся нелегальной, а потому невидимой.

Политика противодействия незаконной миграции в России

Эффективная политика противодействия незаконной миграции должна исходить из понимания как последствий этого феномена, так и его факторов и предпосылок.

Объективные факторы и обстоятельства глобального характера, связанные, в частности, с демографическим и ресурсным дисбалансом между развитыми и развивающимися странами, с асинхронностью процессов модернизации в странах мира и т.д., мы оставляем за рамками данной статьи, так как они требуют международных решений и усилий, а заданными границами нашего обзора является национальный уровень.

Попытаемся определить основные факторы и предпосылки незаконной миграции в России. Их можно подразделить с некоторой степенью условности на две группы: 1) факторы, связанные с объективной ситуацией в России; 2) недостатки законодательства и правоприменительной практики.

Объективные предпосылки роста незаконной миграции в России

Прежде всего рост незаконной миграции в России предопределяется ее географическим расположением между Европой и Азией, между развитыми и развивающимися странами, что делает ее естественной транзитной территорией для нелегальных мигрантов из Юго-Восточной Азии, Афганистана, Ирана, Пакистана и др., стремящихся в страны Запада. Центральноазиатские государства СНГ и Дальний Восток России стали основными регионами входа нелегальных мигрантов. Белоруссия, Украина, Молдова и Северо-Западный регион России рассматриваются нелегалами в качестве основных территорий выхода на Запад. Связующее положение России между местами входа и выхода сделало ее каналом транзита незаконной миграции в страны Западной Европы.

Важной причиной распространения незаконной миграции в стране является тяжелая социально-экономическая ситуация в ряде стран СНГ — кризис в экономике, безработица и обнищание населения. Это заставляет людей перемещаться в другие страны, и прежде всего в близлежащую Россию, в поисках заработков, преимущественно в сфере нелегальной, а зачастую и криминальной занятости. Например, для многих возможность перевозки или перепродажи наркотиков является наиболее доступным способом заработать на жизнь.

Огромное демографическое давление со стороны Китая на приграничные регионы России, где плотность населения в несколько раз меньше, несоответствие между численностью населения и естественно-ресурсным потенциалом Китая, а главное высокий уровень безработицы в КНР¹⁵ объективно обуславливают значительные потоки незаконных трудовых мигрантов из этой страны.

Важнейшей предпосылкой роста незаконной миграции является ситуация в сфере занятости в самой России, чрезвычайно широкое распространение как экономических, так и неэкономических теневых отношений в российском обществе. Теневая экономика, включающая и криминальную составляющую, предъявляет все возрастающий спрос на незаконных мигрантов.

Другая причина распространения незаконной миграции в России — отсутствие полноценной пограничной инфраструктуры, слабый контроль отдельных участков государственной границы, ухудшение

¹⁵ Скрытая безработица в городах Китая оценивается в 15–20%, а это значительно превышает население всей России. Численность безработных только в приграничных с Россией провинциях Северо-Восточного Китая оценивается в 7–8 млн. чел.

технической оснащенности и кадрового обеспечения ее важных внешних участков, в частности, на Дальнем Востоке, правовая неурегулированность и «прозрачность» межгосударственных границ между государствами-участниками СНГ. Последнее относится главным образом к российско-украинской и российско-казахстанской границам. Так, граница России с Казахстаном протяженностью 7600 км оказалась после распада СССР без сколько-нибудь серьезного пограничного контроля. В результате именно через нее идет основной поток (до 90%) незаконных мигрантов в Российскую Федерацию.

Правовые предпосылки

Вторая группа факторов и предпосылок включает недостатки законодательства и правоприменительной практики, предопределяющие неготовность российской политики к вызовам феномена незаконной миграции.

Прежде всего это *недостатки регулирования рынков труда*. Во-первых, это несовершенство законодательной базы, регулирующей занятость иностранных граждан. Во-вторых, отсутствие серьезной институциональной и правовой базы, способной обеспечить контроль над теневым сектором экономики, а также действенных экономических санкций к работодателям за незаконное использование иностранной рабочей силы.

Серьезным препятствием для эффективного противодействия незаконной миграции является отсутствие четкой иммиграционной концепции, несовершенство существующего миграционного законодательства и отсутствие некоторых необходимых законов.

Российское *миграционное законодательство* сильно отстает от развития ситуации. До сих пор не приняты законы об иммиграции, о правовом положении иностранных граждан. Многие субъекты Федерации, испытывающие большую иммиграционную нагрузку, вынуждены были принять собственные нормативные акты, регулирующие пребывание иностранцев на их территории.

Эксперты отмечают, что неразработанность и несовершенство миграционного законодательства в России необоснованно сужают легитимное миграционное пространство и, соответственно, расширяют сферу неправовых отношений. В особенности это касается таких потоков как нелегальная трудовая миграция; незарегистрированные беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев; лица без гражданства; мигранты, следующие транзитом и не имеющие документов и т.д.

Содержание дефиниции «незаконный мигрант», имеющей исключительно правовой характер, оказывается не вполне определенным и может по-разному трактоваться разными государственными структурами, в том числе региональными. Одной из самых важных задач в области миграционного законодательства является не только принятие новых

законов, но и выработка практических механизмов реализации имеющегося законодательства. Отсутствие или несовершенство таких механизмов приводят к невыполнению принятых законов, к нескоординированности действий государственных структур. Например, не реализуются законодательные положения о выдворении и депортации. В результате, число реально депортированных во много раз меньше числа лиц, по которым вынесено решение о депортации. Именно несовершенство или отсутствие необходимой правовой и институциональной базы является одной из важнейших причин низкой эффективности борьбы с нелегальной миграцией.

Политические предпосылки

Как это ни парадоксально звучит, но весьма значительную долю ответственности за рост незаконной миграции и многие ее негативные последствия, в частности, рост ксенофобии и усиление коррупции, несет *ограничительный акцент в законодательстве и правоприменительной практике*, особенно на региональном уровне.

На федеральный уровень этот акцент транслируется в значительной мере через региональное мифотворчество, нацеленное на шантаж центра и получение экономических преференций. Примером такого мифотворчества может служить заявление, сделанное два года назад одним из дальневосточных губернаторов на правительственном совещании в Москве, о наличии на Дальнем Востоке компактных китайских поселений численностью по несколько десятков тысяч человек каждое. С тех пор это преподносится как реальный факт чиновниками федерального уровня, занимающими достаточно высокие должности. Тогда как масштабными исследованиями китайской миграции на Дальнем Востоке России¹⁶, а также местными дальневосточными экспертами, включая директоров академических институтов, эта информация не только не подтверждается, но аргументировано опровергается.

Наиболее рестриктивная политика в отношении мигрантов проводится в местах их наибольшего притока — мегаполисах и приграничных регионах.

Например, миграционное законодательство таких субъектов Северо-Кавказского региона как Ростовская область, Ставропольский и Краснодарский края в середине – конце 1990-х гг. было наиболее разработанным, по сравнению с другими субъектами федерации, и наиболее ограничительным, селективно ориентированным, как и правоприменительная практика. В Краснодарском и Ставропольском краях были введены жесткие квоты на право пребывания и проживания иностранных граждан и апатридов¹⁷. Например, в Ставрополье — 0,5% числа жителей соответствующего населенного пункта. Даже въезд иностранных

¹⁶ Например, проведенными Московским Центром Карнеги в 1997 – 1999 гг.

¹⁷ Постановление главы администрации Краснодарского края от 30.09.94; «Иммиграционный кодекс» Ставропольского края, ст.44.

граждан и апатридов ограничивался, а в Ростовской области и Ставропольском крае был введен запрет на их постоянное проживание. Статус беженца и вынужденного переселенца предоставлялся, помимо прочих условий, лишь при наличии близких родственников, проживающих на территории субъекта федерации в течение установленного срока: более 5 лет в Ростовской области и более 10 лет в Краснодарском крае¹⁸. При этом беженцы (то есть, не граждане России) могли получить в Краснодарском крае право лишь на временное проживание сроком до одного года, а в Ростовской области они, в отличие от вынужденных переселенцев (граждан России), не получали льгот по оплате регистрационного сбора.

Оставляя в стороне вопросы соответствия такой политики международным принципам в отношении перемещения населения и российскому федеральному законодательству, включая Конституцию РФ, посмотрим с прагматической точки зрения, какие результаты она приносит.

Прежде всего, эта политика не достигает заданной цели, а именно уменьшения миграционного притока и сохранения сложившегося этнического баланса населения даже в легальной, официально учитываемой части населения. Статистика показывает, что в рассматриваемых регионах заметно растет численность и доля неславянских народов. Например, в Ставропольском крае с 1989 по 1997 гг. за счет миграционного прироста увеличилась численность народов Закавказья — армян, азербайджанцев, грузин (см. табл. 4). Больше всего выросла численность армян — на 41 тыс. человек, в том числе на 36 тысяч за счет миграционного прироста.

Таблица 4. Изменение численности отдельных национальных групп населения в Ставропольском крае в 1989–1997 гг., тысяч человек

	Общий прирост	Естественный прирост	Миграционный прирост
<i>Все население</i>	242,5	-10,9	253,4
русские	174,8	-40,8	215,6
украинцы	8,5	-5,2	13,7
белорусы	2,0	-0,9	2,9
народы Закавказья	45,3	6,9	38,4
из них:			
азербайджанцы	2,6	1,5	1,1
армяне	41,0	5,3	35,7
грузины	1,7	0,1	1,6
народы Северного Кавказа	12,3	15,7	-3,4
евреи	-1,3	-0,7	-0,6
немцы	-5,1	0,2	-5,3
туркмены	1,9	1,8	0,1

¹⁸ Законы «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» от 23.06.95 и «О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории Ростовской области» от 19.09.94.

В динамике этнического состава миграционного прироста населения в Ставропольском крае быстро снижается доля русских — с 83% в 1996 г. до 66% в 1998 г. (на 17% всего за два года) и растет доля других национальностей. Представители неславянских народов составляют значительную долю в миграционном приросте населения в Ростовской области (около 40%), Ставропольском (около 30%) и Краснодарском (более 25%) краях (см. табл. 5).

Таблица 5. Этнический состав миграционного прироста в равнинном Предкавказье в 1997 г., процент

	Ростовская область	Краснодарский край	Ставропольский край
русские	58,9	74,7	70,2
народы Кавказа	19,7	13,3	21,8
в том числе:			
народы Северного Кавказа	-0,4	-0,1	4,4
народы Закавказья	20,1	13,4	17,4
из них:			
азербайджанцы	3,9	0,5	2,4
армяне	14,3	11,5	14,1
грузины	1,9	1,4	0,9
титульные народы стран СНГ и Балтии	20,0	11,4	6,1
другие	1,4	0,6	1,9
Всего	100,0	100,0	100,0

Таким образом, результаты миграционных процессов в регионе показывают, что жесткое регулирование все-таки не достигает поставленных целей, что возможности рестриктивного администрирования весьма ограничены.

С этим столкнулись в свое время все принимающие страны мира. Это придется осознать и России. И чем раньше, тем лучше. А возводимые законодательные и бюрократические барьеры ведут лишь к сокращению легитимного пространства для миграции и занятости и, соответственно, к увеличению числа нелегальных мигрантов, к росту теневой занятости и в итоге - к возникновению реальной угрозы потери контроля над ситуацией.

Но самым печальным следствием проводимой региональными властями политики неприятия является рост нетерпимости в самом принимающем обществе.

Обследование, проведенное нами в 1997–1998 гг. в пяти областях России¹⁹, показало, что, в южных приграничных регионах России — Ростовской и Саратовской областях, где власти демонстрируют наибольшую обеспокоенность по поводу иноэтничного миграционного притока, — уровень нетерпимости принимающего населения

¹⁹ Были опрошены около 900 мигрантов из стран СНГ и Балтии и около 800 местных жителей (226 в Ростовской области) как в городах, так и в сельской местности. Опрашивалось только взрослое население (18 лет и старше).

к иноэтничным мигрантам намного выше, чем в других регионах (см. табл. 6).

Таблица 6. Отношение населения к мигрантам неславянских национальностей из СНГ и Балтии, процент опрошенных

области, где проводился опрос	выразили негативное отношение*					
	к представителям кавказских народов			к представителям других неславянских народов		
	всего	просто негативное	крайне негативное	всего	просто негативное	крайне негативное
Ростовская	47,7	24,6	23,1	15,0	7,5	7,5
Саратовская	34,9	25,8	9,1	4,9	3,3	1,6
Орловская	21,8	13,9	7,9	5,8	2,4	3,4
Воронежская	19,1	11,6	7,5	12,4	6,6	5,8
Рязанская	8,3	6,7	1,6	5,0	5,0	0,0
Всего	28,0	17,0	11,0	9,0	5,1	3,9

* Ответы местных жителей на вопросы: «К мигрантам каких национальностей Вы относитесь отрицательно?», «К каким крайне отрицательно?». Вопросы были открытыми, то есть не включали вариантов ответа.

Как показывают наши и многие другие обследования, большая часть населения руководствуется в своем отношении к мигрантам не личным опытом, а сложившимися в данном социуме стереотипами и мифологемами, формируемыми политикой властей и выступлениями СМИ. Например, по данным нашего опроса в 1997–1998 гг., те, кто лично знаком с мигрантами или имеет среди них друзей, в 2,6 раза чаще относятся к ним позитивно, по сравнению с теми, кто лично с мигрантами не общался.

И, наконец, еще один неизбежный результат применения жестких административных ограничений — рост коррупции. В обследовании 1997–1998 гг. мы задавали мигрантам из СНГ и Балтии (предпринимательский потенциал которых, кстати, значительно выше, чем у принимающего населения) вопрос о том, что мешает им заняться предпринимательством. Лидерами по частоте ответов «бюрократия» и «коррупция» оказались опять-таки две южные приграничные территории — Ростовская и Саратовская области (см. табл. 7).

Таблица 7. Что мешает предпринимательству мигрантов, процент опрошенных

Области	Бюрократия	Коррупция
Орловская	6	5
Рязанская	7	9
Воронежская	8	7
Ростовская	13	14
Саратовская	14	14

В свою очередь, высокий *уровень коррупции* в стране, который является одновременно и предпосылкой и следствием незаконной миграции, вносит значительную лепту в сохранение и развитие этого феномена. Как и работодатели в сфере теневой занятости, правоохранительные органы некоторых наиболее принимающих регионов России заинтересо-

ваны в наличии большого числа мигрантов, не имеющих легального статуса, и рассматривают их как источник дополнительного дохода.

Пополнению рядов незаконных мигрантов способствует и *бюрократизация* правоприменительной практики в сфере миграции. Например, процедура рассмотрения заявлений о предоставлении статуса беженца занимает 1,5 года и более. А для получения разрешения на легальное трудоустройство необходимо предоставить в миграционную службу более полутора десятков бумаг и документов.

Жесткие рестриктивные меры, в том числе, сложности в получении регистрации по месту пребывания в РФ, бюрократия и коррупция порождают у мигрантов стойкое нежелание или боязнь обратиться в соответствующие государственные структуры для легализации. При этом около 75% опрошенных в пилотном исследовании незаконных мигрантов, даже при отсутствии у них необходимых документов, выражают твердое желание иметь какой-то легальный статус на территории РФ.

Свою роль в сужении легального миграционного пространства играет и *нетранспарентность практической миграционной политики*. Пилотное обследование незаконных мигрантов показало чрезвычайно низкий уровень их информированности, полное незнание ими действующего законодательства РФ и правил въезда и пребывания на ее территории, процедур легализации.

Сотрудничество России со странами СНГ в сфере противодействия незаконной миграции

Поскольку важнейшими предпосылками роста незаконной миграции в России является, во-первых, социально-экономическая ситуация в странах СНГ, и во-вторых, «прозрачность» российских границ с этими странами, сотрудничество в рамках СНГ является одним из решающих направлений противодействия незаконной миграции.

Основой взаимодействия стран СНГ в сфере противодействия незаконной миграции является «Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией», подписанное всеми странами СНГ кроме Грузии, Туркменистана и Узбекистана 6 марта 1998 г. Этим соглашением предусмотрено сотрудничество стран СНГ в сфере иммиграционного контроля, учета незаконных мигрантов, выработки механизмов депортации, подготовки и повышения квалификации сотрудников соответствующих органов и обмена информацией.

Информационное направление сотрудничества стало ключевым в этом соглашении. Стороны договорились обмениваться информацией о национальном миграционном законодательстве и всех изменениях в нем, об образцах документов для удостоверения личности и пересечения границы, о выявленных каналах незаконной миграции, обо всех соглашениях в сфере миграции с третьими сторонами. В качестве механизма исполнения этой договоренности теми же странами 25 января 2000 г. было подписано Решение о Положении об общей базе данных

о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства-участники Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, о порядке обмена информацией о незаконной миграции. Этим решением, вступившим в силу со дня его подписания, было утверждено Положение об общей базе данных. В этом Положении Российская Федерация была признана государством, ответственным за наполнение и функционирование общей базы данных. Были определены государственные органы в странах СНГ, через которые должен идти обмен информацией, — службы безопасности либо специальные органы. Был подготовлен перечень информации о незаконной миграции для взаимного обмена и оговорено, что в рамках этого перечня обмен информацией осуществляется безвозмездно.

Следует признать, что Соглашение 1998 года значительно продвинуло страны СНГ в объединении их усилий в борьбе с незаконной миграцией. Однако оно не смогло решить ряд проблем. Прежде всего, не удалось консолидировать усилия всех стран. Кроме того, поскольку принятое в Соглашении определение незаконных мигрантов базируется на национальных законодательствах, остается нерешенной проблема сводимости и сравнимости информации. Правда, в Соглашении предусмотрено сотрудничество стран в направлении гармонизации национальных законодательств, но это трудный и весьма длительный процесс.

Заключение

Процесс незаконной миграции в России имеет тенденцию к нарастанию, что предопределяется как объективными обстоятельствами, так и недостатками российского законодательства и правоприменительной практики на региональном уровне. Это порождает ряд негативных последствий и серьезных угроз для принимающего общества.

Важнейшими мерами предотвращения незаконной миграции и ее негативных последствий являются:

- проведение мониторинговых исследований с целью получения достаточно надежной информации о незаконной миграции в России для принятия адекватных управленческих решений.
- правовое урегулирование и укрепление границ, повышение их оснащенности.
- развитие институциональной базы управления в сфере миграции и борьбы с ее незаконной составляющей. В том числе: улучшение координации деятельности соответствующих государственных органов; создание иммиграционной инспекции, действующей внутри страны (так как большинство нелегалов въезжают легально).
- развитие правовой базы регулирования миграции и непосредственно в сфере противодействия незаконной миграции. В том числе: совершенствование существующего законодательства; скорейшее принятие законов об иммиграции и о правовом положении иностранцев; введение в законодательство норм, обеспечивающих от-

ветственность за использование труда незаконных мигрантов и за все действия по их переправке.

- усиление контроля над теневыми секторами экономики, борьба с коррупцией.
- расширение поля законной миграции, в том числе, посредством мер по легализации отдельных групп мигрантов, по снижению уровня бюрократизма в правоприменительной практике.
- разработка и реализация программ добровольного возвращения.
- объединения усилий по противодействию незаконной миграции со странами СНГ, с другими заинтересованными странами, с международными организациями. Развитие информационных систем и налаживание обмена информацией с соседними странами.
- повышение информированности населения и мигрантов. В том числе: обеспечение транспарентности российской миграционной политики на всех уровнях; проведение специальных информационных кампаний с привлечением потенциала общественных организаций.
- обеспечение гуманного подхода и защиты прав человека при обращении с незаконными мигрантами, в первую очередь — с лицами, ищущими убежища.
- обеспечение медицинского освидетельствования отдельных групп мигрантов и контроля товарного рынка, особенно продовольственных продуктов.

НЕЗАКОННАЯ ИММИГРАЦИЯ И ЛАТЕНТНАЯ ЗАНЯТОСТЬ В ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ²⁰

В период 1990-х годов в мире значительно возросла международная миграция населения, объединяющая потоки иммигрантов, эмигрантов, представителей деловых кругов, трудовых мигрантов, учащихся, беженцев из горячих точек планеты, туристов. Особую значимость приобрела незаконная миграция, которая вызвала целый ряд болезненных политических, социальных и экономических проблем. По данным Бюро МОТ, около трети международной миграции сегодня не контролируется. Число нелегальных мигрантов составляет, по оценкам, в США от 4,6 до 5,4 млн. (1996 Statistical Yearbook, p. 197), в Западной Европе — от 1,3 до 5 млн. (Цапенко, 2001, с. 142), в Японии — от 600 тыс. до 1 млн. человек (Миграция, 1998, с. 43), а в целом в мире — не менее 30 млн. человек (Стокер, 1996, с. 196).

Реформы в политической и экономической сфере последнего десятилетия создали условия для вхождения Российской Федерации в международный рынок труда и привели к развитию новых реальностей в области международной миграции. С началом проведения политики открытого общества Россия превратилась из закрытой страны с незначительным внешним миграционным оборотом в активного участника интеграционных процессов и международного трудового обмена. В период 1990-х годов Россия стала активнее притягивать мигрантов не только из бывших союзных республик, но и из стран дальнего зарубежья, прежде всего из таких регионов, как Африка и Юго-Восточная Азия. Немало иммигрантов стало использовать территорию Российской Федерации в качестве транзита по пути на Запад. Одна из основных современных особенностей международного миграционного обмена в стране — усиливающееся давление нелегальной иммиграции, что приводит к расширению теневых процессов в различных сферах российского общества.

Как известно, государственная статистика в Российской Федерации ситуацию в сфере нелегальной иммиграции и занятости не отслеживает. Вместе с тем, по данным экспертных оценок, численность иммигрантов, незаконно находящихся на территории России, находится в пределах 4–4,5 млн. человек (Красинец и др., 2000, с. 82), что составляет примерно 3% от численности населения страны. Для сравнения отметим, что в США, например, где проводится жесткая иммиграционная политика и государственные границы не имеют такой «про-

²⁰ Подготовлено при поддержке РФФИ, проект № 01–06–80147.

зрачности» как в России, доля нелегальных мигрантов в общей численности населения страны официально оценивается в размере не менее 2% населения страны.

Проблема незаконной иммиграции и занятости усугубляется в России из-за экономических трудностей и повышенной криминальной активности, облегчающей нелегалам возможности их трудоустройства в стране. Из-за дисбаланса между требованиями внутреннего рынка труда и реальным предложением национальной рабочей силы многие руководители предприятий и предприниматели охотно нанимают нелегальных мигрантов из-за рубежа. На рубеже веков среднее число незаконно занятых иностранных работников (включая мигрантов из стран СНГ) колебалось в России в пределах от 3,5 до 3,8 миллиона человек, большинство из которых были сконцентрированы в теневой экономике и неформальном секторе столичных и крупных городов, а также в приграничных территориях.

После распада Советского Союза решение проблем незаконной миграции стало важнейшим направлением миграционной политики в России. Противодействие нелегальной миграции, минимизация и предупреждение ее негативных последствий требует всестороннего и глубокого исследования этого явления, подкрепленного основательной информацией о его важнейших характеристиках и динамике. Однако, несмотря на рост масштабов нелегальной миграции²¹ и усиление обеспокоенности за ее последствия, она остается слабо изученной. До сих пор нет четкого понимания роли латентной иммиграции в экономике и ее влияния на рынок труда и систему занятости населения. Со все большей остротой встает вопрос о латентной миграции и незаконной занятости иностранных граждан в приграничных территориях. Всесторонняя информация, необходимая для принятия решений органами государственной власти и управления, по-прежнему асимметрична потребностям в ней.

Чтобы ответить на вопросы о том, каковы основные тенденции и характеристики нелегальной миграции, ее причины и последствия, воспользуемся данными обследования, проведенного нами в 2000-2001 гг. в Воронежской области.

В сравнении с миграцией в приграничных районах на Востоке страны территории европейской части России, к которым относится Воронежская область, занимают особое место. Вследствие своего географического и экономического положения Воронежская область является одной из наиболее привлекательных территорий для иностранных граждан как из ближнего, так и дальнего зарубежья. Ежегодно на постоянное

²¹ За последние пять лет численность задержанных незаконных мигрантов только на границе России возросло почти в десять раз. См., например, Открытый форум МОМ. 2001, с. 3.

жительность в область прибывает 7–8 тыс. граждан из-за пределов России, примерно столько же находится здесь временно.

Притоку мигрантов на территорию области способствуют ее приграничное положение, выгодное как для въезда из стран СНГ, так и транзита в Западную Европу, благоприятные для жизни природные и климатические условия, развитая транспортная сеть, ведущееся жилищное строительство, большие возможности для бизнеса, трудоустройства и занятости населения. В вузах областного центра обучается около 2,0 тыс. иностранных студентов, прежде всего из стран Азии и Африки, многие из которых после окончания учебы остаются в России. Южная граница Воронежской области с Украиной является по сути «прозрачной» и в значительной мере способствует наполнению территории области неконтролируемыми и нелегальными мигрантами.

Наряду с анализом общедоступной информации важнейшие сведения о нелегальной миграции в области были получены на основе следующих материалов: 1) ведомственной информации органов внутренних дел, территориальных служб занятости, региональной миграционной и пограничной службы; 2) экспертного опроса руководителей и специалистов, причастных к решению проблем нелегальной миграции и занятости (№=60); 3) анкетного опроса и интервью с руководителями предприятий, использующих иностранную рабочую силу (№=112); 4) качественной микроинформации - анкетного опроса и глубинных интервью с нелегальными мигрантами (№=180).

В число опрошенных экспертов вошли руководители местной администрации, ответственные работники и специалисты территориальных органов Федеральной миграционной службы России, Министерства внутренних дел России, Минтруда России, Федеральной пограничной службы России, Государственного комитета Российской Федерации по статистике и других ведомств, преподаватели вузов и ученые. Среди руководителей предприятий были опрошены руководители предприятий сельского хозяйства (31% от общего числа), строительства (22%), торговли (22%), промышленности (17%), а также других отраслей экономики (8%).

В общем числе опрошенных мигрантов около половины находились на территории области без регистрации или с просроченной регистрацией, три четверти не имели разрешения на работу, каждый пятый не имел как регистрации по месту пребывания, так и разрешения на занятость.

Динамика, направленность и важнейшие социально-экономические характеристики нелегальной миграции

Оценивая проблему нелегальной миграции в регионе, наибольшее число экспертов (две трети от общего числа) отметили, что это одна из самых острых миграционных проблем, которая требует быстрого реагирова-

ния, принятия обоснованных и взвешенных решений. При этом подавляющее большинство экспертов считает, что нелегальная миграция — процесс не только масштабный, но и динамичный. На вопрос: «Как изменилась динамика нелегальной иммиграции за последние три года?» опрошенные эксперты дали такие ответы: ее масштабы увеличились — 72% от числа опрошенных, не изменились — 21%, сократилась — 4%, затрудняюсь ответить — 3%.

Прибывающие в регион нелегалы — это выходцы из стран ближнего и дальнего зарубежья. По мнению экспертов, на территорию Воронежской области самые многочисленные потоки незаконных мигрантов из бывших союзных республик идут с Украины, Таджикистана и Азербайджана. Из стран дальнего зарубежья большинство нелегалов переправляется из Афганистана, Вьетнама, Китая и Турции.

Схожая ситуация в оценке географии потоков незаконной миграции выявилась и при обследовании самих нелегальных мигрантов, выбранных случайным методом. На вопрос: «Где Вы жили до переезда в Россию?» было получено следующее распределение ответов: республики Закавказья — 20%; Украина — 10%; республики Средней Азии — 10%; Молдавия — 2%; Афганистан — 32%; Вьетнам — 24% и другие страны — 2%.

Большинство нелегалов (77% из числа опрошенных) прибыли в область непосредственно из территорий своего постоянного проживания. Пятая часть мигрантов (как из ближнего, так и дальнего зарубежья) попала в область через Москву. Кроме того, особо выделяются также Ростовское и Краснодарское направления, оттуда идут в основном потоки мигрантов из закавказских республик.

Как показал опрос, наибольшее число нелегальных мигрантов сосредотачивается в областном центре и крупных городах области, что вполне объяснимо, ибо здесь легче найти работу, проще затеряться, не имея легальных оснований на проживание и занятость. У экспертов первые места заняли Воронеж (77% ответов), Борисоглебск и Борисоглебский район (21%), Россошь и Россошанский район (16%), Бобров и Бобровский район (13%).

В общей совокупности нелегальных мигрантов можно выделить ряд групп. При этом основной контингент нелегальных мигрантов формируют следующие группы лиц:

- иностранные граждане, попадающие на территорию России нелегально, в обход или минуя паспортный и иммиграционный контроль, пользуясь значительной протяженностью Государственной границы на востоке страны, а также ее «прозрачностью» с республиками бывшего СССР;
- иностранцы, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным приглашениям, гостевым и служебным визам, но с иной целью, нежели указанной при их

оформлении (чаще всего — с целью занятия челночным или иным мелким бизнесом, либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

- иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию в поисках убежища и не получившие статус беженца;
- транзитные мигранты с просроченными визами, въезжающие в Россию легально с конкретной целью проследовать в другие страны мира;
- иностранные граждане, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину в силу различных обстоятельств;
- иностранные граждане, не прошедшие на российской территории в установленные законодательством сроки регистрацию по месту жительства или пребывания;
- иностранцы, работающие с нарушением установленных российским законодательством правил занятости, в том числе работающие по межгосударственным соглашениям и контрактам, срок действия которых уже истек, но не имеющие возможности или не желающие выехать из страны.

По мнению экспертов, основной формой незаконного пребывания иностранных граждан является продолжением проживания после окончания срока туристической или гостевой визы. Многие незаконные мигранты пребывают в регионе в результате нелегального пересечения границы, или остаются после окончания срока транзитной визы в третьей стране. В ответах экспертов на вопрос: «Какие формы незаконного пребывания иностранцев в Вашем регионе являются основными?» (ранг от 1 — самое важное, до 6 — наименее важное) были получены следующие варианты ответов (табл. 1).

Таблица 1. Основные формы незаконной миграции иностранцев в России

Виды незаконного статуса	средний ранг	
	из стран СНГ	из стран дальнего зарубежья
Нелегальное пересечение границы	3,8	4,0
Игнорирование регистрации	1,6	3,0
После окончания срока туристической или гостевой визы	4,0	2,7
После завершения учебы или трудового контракта	3,1	1,8
После окончания срока транзитной визы	3,8	3,4
В связи с отказом в получении статуса беженца	2,6	4,0

Обследование незаконных мигрантов подтвердило наличие целого ряда признаков их состава, типичных для социально-демографической

структуры легально зарегистрированной иностранной рабочей силы. Так, в составе нелегалов по полу явное большинство составляют мужчины (82% от числа всех опрошенных мигрантов).

Что касается возраста нелегальных мигрантов, то в их совокупности преобладают в основном наиболее активные возрастные группы, что не может не влиять на демографическую структуру наличного населения в местах их концентрации. Средний возраст нелегального мигранта не превысил 40 лет. Из общего числа опрошенных 39% были в возрасте 18–29 лет и 47% — в возрасте 30–39 лет.

Выяснилось также, что среди незаконных мигрантов семейных оказалось большинство (59%), на долю не состоящих в браке пришлось 39%. Около половины нелегалов имеют семьи с двумя и более детьми, каждый четвертый из числа опрошенных детей не имел.

Анализ ответов на вопросы о качественных характеристиках нелегальных мигрантов показал, что в целом они отличаются более низким уровнем образования и подготовки. Среди нелегалов наибольший удельный вес (почти две третьих от общего числа) составили лица, имеющие неполное среднее и среднее образование. Однако при этом 13% имели высшее и незаконченное высшее образование, а каждый пятый — среднее специальное образование.

Среди нелегалов преобладают иностранцы, занятые трудом низкой квалификации. По данным обследования, их доля составила 57%, квалифицированным трудом — 28%.

Экономическая структура нелегальных мигрантов характеризуется следующими важнейшими показателями. До приезда в Россию в промышленности работало 30%; в сельском хозяйстве было занято 17%, в строительстве — 15%; на транспорте и связи — 4%, в торговле и общественном питании было занято 6%; в отраслях непродовольственной сферы — 6%. Не имели работы — 8% из числа опрошенных.

После переезда в Россию распределение нелегальных мигрантов по отраслям экономики существенно изменилось. Основная часть нелегалов (45%) занята в сфере коммерции и торговли, примерно треть — в строительстве и сельском хозяйстве, в промышленности — всего только 2%.

Для распределения нелегалов по отдельным отраслям экономики характерны следующие национальные особенности. Основная их часть, работающих в промышленности, — молдаване, которые имеют среднюю квалификацию. В сельском хозяйстве преимущественно заняты нелегальные мигранты с Украины и Молдавии, имеющие низкую квалификацию. В строительстве в основном преобладают армяне и украинцы со средним уровнем квалификации, в торговле — азербайджанцы из СНГ, вьетнамцы из стран дальнего зарубежья, не имеющие специальной профессиональной подготовки. По мнению экспертов, криминальная сфера в основном «схвачена» азербайджанцами и армянами (табл. 2).

Анализ экономического статуса нелегалов позволяет сделать и другие довольно интересные выводы. Один из них состоит в том, что основная сфера занятости нелегалов — негосударственный сектор. Из числа опрошенных в сфере малого частного бизнеса были заняты 56% респондентов, 15% были заняты индивидуальной трудовой деятельностью и всего 4% работали на государственных предприятиях.

Таблица 2. Оценки экспертов этнического и квалификационного состава нелегальных мигрантов по сферам занятости, %

Сферы занятости	Преобладающая национальность	уровень квалификации
Промышленность	молдаване, таджики, корейцы, турки	средний
Сельское хозяйство	украинцы, молдаване	низкий
Строительство и ремонт объектов недвижимости	украинцы, армяне, молдаване, грузины	средний
Бытовое обслуживание населения	украинцы, армяне	средний
Торговля	азербайджанцы, молдаване, армяне, грузины, таджики, вьетнамцы, китайцы, афганцы	низкий
Ресторанный бизнес, общественное питание, сфера досуга и развлечений	азербайджанцы, армяне, китайцы, турки	средний
Криминальная деятельность	азербайджанцы, армяне, грузины	низкий

Оценки экспертов высветили типы предприятий, на которых сосредоточена большая часть нелегальных мигрантов: первое место заняли малые предприятия, во многих из которых теневая деятельность составляет более трети от всего объема их деятельности. На вопрос, где наиболее часто используется иностранная рабочая сила на незаконной основе, ответы оказались следующими (%):

– на больших (более 500 работников)	2
– на средних (100-500 работников)	2
– на малых (до 100 работников)	86
– затрудняюсь ответить	10
Итого:	100

Подавляющая часть нелегалов заняты в торговле и сфере услуг. Сфера малого предпринимательства в силу ряда своих особенностей предоставляет единственный шанс получить работу для значительной части мигрантов, которые по тем или иным причинам не могут на законных основаниях включиться в «большую экономику». Оказалось при этом, что две третьих опрошенных нелегальных мигрантов работают у работодателей по устной договоренности и не имеют никаких формальных трудовых контрактов.

Весьма важное значение имеет оценка состава незаконных мигрантов по продолжительности пребывания в России. На момент обследования подавляющая часть нелегалов (более двух третей) находилась непродолжительное время (до года), каждый четвертый — от одного года и более.

Что касается целей пребывания нелегальных мигрантов, то они в среднем различаются в потоке приезжающих из СНГ и стран дальнего зарубежья. Основная цель большинства мигрантов из бывших союзных республик — заработать деньги. Для многих нелегалов, кто приехал в Россию из стран дальнего зарубежья, главная задача — переехать в другие страны, используя РФ как транзитный пункт (табл. 3).

Таблица 3. Миграционные ориентации нелегальных мигрантов, оценки экспертов, %

Цели нелегальных мигрантов	из стран СНГ и Балтии	из стран дальнего зарубежья
Легализовать свой статус в России	15	14
Заработать деньги, оставаясь в России более 3 месяцев	42	28
Переехать в другие страны (например, в Европу), используя Россию как транзитный пункт	10	46
Заработать деньги и вернуться на родину через короткое время	33	12
Итого:	100	100

Причины роста масштабов нелегальной миграции

Причины нелегальной миграции являются результатом взаимодействия факторов выталкивания в странах выезда и факторов притяжения в странах въезда.

К числу основных факторов выталкивания мигрантов из стран-доноров можно отнести нестабильность общественно-политической обстановки, наличие очагов межнациональной розни и вооруженных конфликтов, низкий уровень социально-экономического развития. Как правило, в поисках работы в Россию въезжают мигранты из стран с высоким уровнем безработицы. На вопрос о том, каковы были их источники средств к существованию у себя на родине, половина респондентов ответили, что имели временную работу; 30% работали от случая к случаю и только 17% из числа опрошенных имели постоянную работу.

Факторы притяжения нелегальных мигрантов в Российской Федерации имеют социально-экономическую основу и также тесным образом связаны с ситуацией в сфере занятости. Осмысливая проблемы нелегальной иммиграции, эксперты называли среди важнейших причин, способствующих притоку незаконных мигрантов и развитию их латентной

активности, более прочное экономическое положение России и ее большие возможности занятости на фоне других стран.

В опросе экспертов среди мотивов использования работодателями труда незаконных мигрантов первые места заняли: 1) стремление работодателей снизить издержки производства за счет более низкой заработной платы и ухода от налогов; 2) согласие нелегалов работать сверхурочно, без социальных страховок; 3) необходимость заполнения рабочих мест, непривлекательных для местного населения, опасных для жизни или вредных для здоровья.

Значительная часть опрошенных руководителей предприятий указала на то, что основные причины незаконной занятости обусловлены необходимостью более гибкого использования рабочей силы (из-за неритмичности производства, сезонности, перепадов конъюнктуры и т.д.).

Заинтересованность иностранных работников в нелегальной занятости эксперты в первую очередь объясняют тем, что сами работодатели предпочитают нанимать нелегальных мигрантов без официального разрешения на проживание и работу, то есть нелегально найти работу легче. На втором месте среди причин незаконной занятости мигрантов стоит их незнание установленных для иностранцев правил работы на территории Российской Федерации. Другой серьезной причиной являются чрезмерно сложные официальные процедуры для получения разрешения на работу.

Главным препятствием к легализации иностранной рабочей силы, привлекаемой для работы в России, являются экономические мотивы работодателей и самих мигрантов. Руководители предприятий предпочитают нанимать нелегальных мигрантов, поскольку в этом случае можно платить более низкую и ничем не регламентируемую зарплату и избежать выплат по социальному и медицинскому страхованию. Нелегальные мигранты и сами часто не заинтересованы в регистрации, поскольку она связана с бюрократическими и материальными издержками. Нельзя не отметить и негибкую систему разрешительной регистрации и лицензирования, являющихся препятствием на пути легализации многих мигрантов.

Осмысливая проблемы нелегальной иммиграции, эксперты называли факторы, способствующие развитию незаконной занятости иностранных граждан (%):

- | | |
|--|----|
| – недостаточные экономические санкции к работодателям за нарушение законодательства, регулирующее использование иностранной рабочей силы | 53 |
| – несовершенное законодательство в области занятости трудовых мигрантов | 51 |
| – готовность нелегальных иностранных рабочих работать за низкую плату, на тяжелых и неблагоприятных условиях труда | 38 |

- недостаточное знание законодательства по использованию иностранной рабочей силы работодателями 30
- несоблюдение действующего законодательства работодателями в связи со слишком большими трудностями (потери времени, денег, сложности формальных процедур и т.п.) 26
- другое 2

Эти факторы эксперты связывают, с одной стороны, со слабостями экономических санкций к работодателям за незаконное использование иностранной рабочей силы, а с другой стороны, — с несовершенством иммиграционного законодательства и нормативно-правовой базы, регулирующей занятость иностранных граждан.

Анализ материалов обследования свидетельствует также об особой роли теневых отношений в экономических сферах среди факторов притяжения нелегальных мигрантов в России. Теневая экономика, включающая неформальный, латентный и криминальный сектора, предъявляет все возрастающий спрос на незаконных мигрантов.

В пользу утверждения о том, что рост нелегальной миграции есть результат расширения теневых процессов в российском обществе, прямо свидетельствуют результаты проведенного нами экспертного опроса: на вопрос о том, в каких сферах в основном заняты нелегалы из дальнего зарубежья, более половины экспертов указали на теневой сектор. Аналогично и в отношении мигрантов из ближнего зарубежья: теневой сектор как основную сферу занятости нелегалов назвали 42% опрошенных.

По мнению экспертов, большую роль в интенсификации нелегальных людских потоков играет существенное ослабление визового режима въезда как на территории России, так и большинства стран СНГ.

Приток нелегальных мигрантов стимулируется также особым геополитическим положением Российской Федерации и ее приграничных территорий, незавершенностью оформления ее государственных границ, отсутствием полноценной пограничной инфраструктуры, низкой технической оснащенностью пунктов пропуска через государственную границу по выявлению поддельных документов и идентификации личности, слабым контролем отдельных участков границы, а также практической открытостью границ между государствами-участниками СНГ, особенно на Центрально-Азиатском направлении. До настоящего времени более пятой части государственной границы Российской Федерации не оформлены в международно-правовом отношении, что препятствует осуществлению иммиграционного контроля в пограничных пространствах.

Последствия нелегальной миграции и теневой занятости иностранных граждан

Нелегальная миграция оказывает противоречивое влияние на экономику и общество принимающих стран. С одной стороны, восполняя нехватку ра-

бочей силы, особенно на непривлекательных рабочих местах, незаконная трудовая миграция обеспечивает большую сбалансированность на рынке труда, является важным фактором поддержания и расширения производства. Специалистами неоднократно отмечались отдельные положительные эффекты нелегальной трудовой миграции не только для предпринимателей, местного населения, но и для принимающего государства в целом. (См., например, Ионцев, 2001, сс. 40–41).

С другой стороны, очевидны и негативные последствия расширения масштабов нелегальной иммиграции, ибо все большее число мигрантов из-за рубежа оказывается в так называемом теневом секторе экономики и теневой сфере занятости. Растут потери для бюджета из-за недополучения платы за использование иностранной рабочей силы, уклонения от уплаты налогов и отчислений в социальные фонды. Ежегодно только из-за уклонения от уплаты налогов иностранные граждане приносят убытки государственной казне России в размере до \$1 млрд.

Нелегальная иммиграция ведет к усилению давления на занятость в нетеневом секторе, препятствует выравниванию условий для рыночной конкуренции, способствует наполнению рынка труда неквалифицированной рабочей силой. Создавая неконтролируемый рынок товаров и услуг, стимулируя развитие в нем теневых сегментов и искажая систему взаимоотношений между субъектами рынка и государством, нелегалы тормозят создание в России эффективного цивилизованного рынка труда.

Многие иностранные граждане оказываются вовлеченными в незаконный бизнес, криминальную экономическую деятельность, а также в контрабандную переправку рабочей силы в экономически развитые страны мира. Осуществляя противоправную коммерческую деятельность, включая торговлю оружием и наркотиками, занимаясь контрабандным вывозом за рубеж людей, дефицитной продукции и валюты, они способствуют осложнению криминогенной обстановки в местах компактного проживания иностранцев. В крупных городах нелегальные иммигранты сформировали этнические сообщества и в ряде случаев стали выполнять функцию связующего звена с локальными криминальными группировками. Организованный и криминальный характер приобрела незаконная миграция на российско-украинском участке границы. Оказывая дестабилизирующее воздействие на межэтнические отношения, нелегальная миграция способствует росту социальной напряженности в обществе.

Нарастание численности нелегальных мигрантов создает и проблемы в осуществлении санитарного контроля, что чревато возможностью распространения в стране опасных инфекционных заболеваний.

Баланс позитивных и негативных последствий интенсификации незаконной миграции в целом является отрицательным.

Что сделать для того, чтобы ослабить потоки нелегальных мигрантов?

В силу вышесказанного представляется необходимым принятие комплекса мер по ограничению незаконной миграции и теневой активности иностранной рабочей силы. Однако рассчитывать на позитивные перемены в данной сфере можно лишь при условии устранения причин, вызывающих это явление, поэтому речь может идти только о целостной системе мер в области предупреждения и сокращения незаконной миграции. Эти меры должны быть одновременно направлены на предупреждение незаконного въезда, предотвращение нелегальной иммиграции и занятости, выдворение незаконных мигрантов и урегулирование их статуса.

В противостоянии незаконной иммиграции и занятости необходим комплекс административно-правовых и экономических мер. Опрошенные нами эксперты выделили три основные направления разработки и реализации мер для снижения нелегальной иммиграции и занятости. В их числе:

- реформирование законодательства, направленное на сокращение латентных иммиграционных процессов, незаконное привлечение и использование иностранной рабочей силы;
- введение более эффективных экономических санкций за нарушение действующего порядка регистрации и занятости мигрантов;
- дальнейшее развитие организационной системы регулирования процессов иммиграции и экономической активности иностранных граждан.

Вопросы нелегальной иммиграции предполагают формирование целого комплекса правовых институтов и должны рассматриваться в более широком контексте общего иммиграционного законодательства. Оно должно включать в первую очередь, четкую юридическую регламентацию критериев и процедур въезда в страну, учитывающую все разнообразие современных иммиграционных потоков. Идея состоит в том, чтобы укрепить правовую базу легальной иммиграции, расширить возможности легального пребывания в стране, в то же время ужесточив политику в отношении нелегалов, особенно нарушающих внутреннее законодательство и создающих криминальную опасность. При расширении правовых гарантий часть иммигрантов, которые сегодня предпочитают нелегальные каналы въезда и проживания в стране, перейдут на законное положение.

В правовой сфере приоритетным является разработка федерального законодательства, направленного на регулирование правового положения иностранных граждан и противодействие их нелегальной миграции и теневой занятости, в частности принятие таких федеральных

законов, как «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «Об иммиграции в Российскую Федерацию».

В части разработки законодательства, регулирующего процессы иммиграции, Россия отстает от многих развитых стран мира. Отсутствие федерального законодательства по регулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства не позволяет государственным органам принимать адекватные существующей миграционной ситуации меры по противодействию нелегальной миграции, в том числе осуществлять депортацию незаконно находящихся на территории Российской Федерации мигрантов.

К сфере административного регулирования относятся прежде всего меры по предотвращению нелегального въезда (демаркация и установление всей линии границы, совершенствование иммиграционного контроля на границах), а также мероприятия по созданию механизмов депортации нелегалов. Чем раньше будет оформлена в международно-правовом отношении государственная граница на всем ее протяжении, созданы полноценная система иммиграционного контроля и эффективные механизмы депортации, тем лучше.

Предупреждению незаконной иммиграции могут способствовать информационные кампании в печати, по телевидению и радиовещанию, разъясняющие условия легального въезда, пребывания и трудоустройства за рубежом. В результате этих кампаний потенциальные мигранты в странах их постоянного проживания могут и должны получать необходимую информацию о преимуществах использования законных путей иммиграции, транзита и занятости на территории Российской Федерации.

К мерам экономического регулирования относится принятие более жестких экономических санкций за нарушение установленных правил пребывания и занятости иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эти экономические меры в отношении нелегальных мигрантов реально действуют только тогда, когда санкции являются ощутимыми, а механизмы приведения их в действие эффективны.

На вопрос «Какие меры могли бы сократить нелегальную иммиграцию и занятость?» эксперты ответили следующим образом (%):

- совершенствование действующего федерального законодательства в сфере миграции; скорейшее принятие ряда законов и законодательных актов, а также поправок к действующей нормативно-правой базе регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы, в том числе федерального закона о правовом статусе иностранных граждан, об иммиграции, местных законодательных и нормативно-правовых документов в сфере занятости иностранной рабочей силы 30
- принятие мер по более жесткому административному 62

- регулированию процессов внешней миграции, в том числе отказ от безвизового въезда, введение карточек иммиграционного контроля для граждан СНГ, создание системы оперативного контроля за передвижением иностранных граждан по территории, обеспечение должного статистического учета выезда из страны не только мигрантов из дальнего, но и ближнего зарубежья
- установление более жестких экономических санкций к нелегальным мигрантам и работодателям, незаконно использующих иностранную рабочую силу, а также введение действенных механизмов наложения этих штрафных санкций 34
 - создание правовых и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих депортацию нелегальных мигрантов 9
 - большая координация в работе государственных учреждений и организационных структур, осуществляющих регулирование процессов иммиграции и занятости иностранных граждан 55
 - усиление контроля за деятельностью лиц, ответственных за соблюдение законности въезда, пребывания и занятости иностранных граждан 11

Проведенный опрос показал, что в области организационно-экономического регулирования процессов иммиграции необходимо предусмотреть мероприятия по двум основным направлениям: а) выработать меры, делающие экономически невыгодным для работодателей нанимать нелегалов; б) создать эффективный механизм выявления нелегалов и их депортации.

В определенных пределах целесообразно использовать и опыт зарубежных стран по легализации незаконных мигрантов. Мировой опыт показывает, что легализация незаконно проживающих в стране иностранцев является крайней мерой в арсенале средств противодействия незаконной миграции. К этому способу решения проблемы нелегальной миграции правительства многих государств обращаются, как правило, в случае, когда традиционные меры не дают должного эффекта. При этом успех программ легализации во многом зависит от проведения предварительных широких информационных кампаний и последующего после амнистии ужесточения мер по пресечению незаконного пребывания и занятости.

В России законодательные амнистии могут быть использованы как ко всем незаконно находящимся на территории иностранцам, так и в отношении отдельных групп нелегальных мигрантов, в частности афганцев.

В целях регулирования незаконной миграции необходимо изучение и использование зарубежного опыта борьбы в этой области, в том числе новых для России методов, таких, например, как заключение договоров об экстрадиции с основными странами, поставляющими нелегальных мигрантов.

Нелегальная миграция и поиск эффективных путей ее регулирования является одной из наиболее серьезных проблем иммиграционной политики. В России ожидается усиление ее актуальности под воздействием ряда факторов. Среди них — недостаточная гибкость рынка труда, широкие возможности нелегальной занятости в теневой экономике, «прозрачность» российских границ и отсутствие эффективной системы иммиграционного контроля; неразработанность законодательства, регулирующего иммиграцию; уникальность геополитической ситуации в России и ее современного социально-экономического развития.

От принятия своевременных мер по противодействию нелегальной миграции иностранных граждан во многом зависит позитивное влияние иммиграционных потоков на развитие экономики, демографическую ситуацию и обеспечение безопасности страны. Эта система мер должна минимизировать негативные последствия незаконной иммиграции и максимизировать выгоды от использования иностранных работников для внутреннего развития России.

При этом наличие более полной информации о нелегальной составляющей иммиграционных процессов по регионам страны является основополагающим моментом при разработке и осуществлении мероприятий такого регулирования. В ее отсутствии любой анализ проблем влияния иммиграции на макроэкономические процессы, национальный рынок труда и политику занятости будет неизбежно неполным, а принимаемые меры могут оказаться неэффективными.

Литература

1. Ионцев В.А. Миграция населения. Выпуск 3: Международная миграция. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.
2. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. М.: АCADEMIA, 2000.
3. Миграция. 1998. № 3–4.
4. Открытый форум МОМ. Информационная серия. Июль–август 2001 г., выпуск № 1.
1. Стокер П. Работа иностранцев: Обзор международной миграции рабочей силы. М.: Academia, 1996.
2. Цапенко И. Как противостоять нелегальной миграции // Вопросы экономики. 2001. № 9.
3. 1996 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. U.S. Department of Justice. October 1997.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Причины распространения незаконной миграции

Начало XXI века ознаменовалось новыми вызовами глобальной и национальной безопасности. Глобализация мировой экономики и политических процессов оказывает влияние на некогда периферийные страны, воздействуя на социально-экономические процессы, положение на рынке труда и миграционные перемещения, способствуя развитию новых типов миграций. Усиление стихийности и нерегулируемости миграционных движений, рост незаконной миграции характерен и для Казахстана.

Основные причины увеличения незаконной миграции в республике в 1990-е годы имеют геополитический, внутривнутриполитический и социально-экономический характер, что обусловлено объективными процессами: глобализацией мировой экономики, трудовой иммиграцией из бедных стран юга и юго-востока (стран Африки и юго-восточной Азии) на север и северо-запад, то есть, в США, Канаду, западно-европейские страны. Само геополитическое положение республики между Европой и Азией, делает ее транзитной страной для стран исхода незаконных мигрантов.

В процессе регионализации конфликтов в Центральной Азии Казахстан остается буферной зоной между Россией и шире — Европой и потенциально конфликтными постсоветскими республиками Средней Азии и Афганистаном, который является очагом нестабильности. Гражданская война в таких странах, как Афганистан и Таджикистан в 1990-е годы привели к появлению потока беженцев и вынужденных переселенцев в страны Центральной Азии, в том числе Казахстан. Боевые действия на Северном Кавказе, состояние «ни войны, ни мира» в Закавказье, усиление нестабильности в Киргизии и Узбекистане в 1999–2000 годах также являются потенциальным фактором увеличения потока мигрантов в республику.

Наркотрафик из Афганистана стимулирует развитие незаконной миграции в Центральной Азии. По оценкам экспертов, около двух третей всего опиата производится в Афганистане и около 70% всего произведенного переправляется через страны Центрально-Азиатского региона [8]. Многие приграничные с Казахстаном города России стали крупными транзитными пунктами провоза наркотиков на Урал, в Сибирь и другие регионы. В 1999 году российские службы изъяли на казахстанском направлении более 90% объема наркотиков, изымаемых на всех границах России (Миграция в Казахстане, 2000).

Огромная протяженность границ Республики Казахстан (общая — 12 187 км., из них с Россией — около 6,5 тыс. км., Узбекистаном — 2,3

тыс. км., Киргизией — 980 км., Туркменистаном — 380 км., по Каспийскому морю — 600 км.), оказавшихся без серьезного пограничного контроля после распада СССР и приобретения независимости — одна из причин роста нелегальной миграции.

Предупреждение потоков незаконной миграции требует также международного сотрудничества, в первую очередь в рамках СНГ, которое находится на начальном этапе своего развития. В некоторых случаях именно недостатки в этой области являются причиной сохранения потока нелегалов из той или иной страны. Например, существование безвизового режима между Киргизстаном и Китаем, с одной стороны, и Казахстаном и Киргизией, с другой стороны, приводит к тому, что нелегальные мигранты из Китая проникают в нашу республику через соседнюю Киргизию.

Одна из причин, по которым так трудно происходит борьба с незаконной миграцией, — это слабая правовая и институциональная база, необходимость развития национального законодательства и межведомственной кооперации в вопросах управления миграционными процессами. Сегодня действует, а также разрабатывается ряд правовых документов, регламентирующих борьбу государства с незаконной миграцией: Закон «О государственной границе Республики Казахстан» (1993 г., с изменениями от 1996 и 1998 гг.), «О миграции населения» (1997 г.), «О пограничных войсках Республики Казахстан», «О ратификации договора о сотрудничестве в охране границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество» (1996 г.), Указ Президента «О концепции охраны государственной границы Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан» (1996 г., с изменениями от 1999 г.), постановления Правительства Республики Казахстан о мерах по обеспечению охраны границ и другие нормативно-правовые акты (Государственная граница, 2000; ЮРИНФОРМ).

В 1990-е гг. было принято значительное число постановлений, указов и других нормативных актов, регламентирующих положение иностранных граждан в республике, но в целом законодательную базу по борьбе с незаконной миграцией нельзя признать адекватной современной ситуации. В законодательстве Казахстана не только нет специального закона, но даже отсутствует юридически корректное определение «незаконного мигранта» и «незаконной миграции».

В законе «О миграции населения» дано определение лишь нелегальным иммигрантам. Это «...иностранцы и лица без гражданства, прибывшие на территорию Республики Казахстан самостоятельно, без соответствующего разрешения уполномоченного органа или получившие его обманным путем» (Сборник документов..., 1998).

В действительности понятие незаконной миграции шире, поскольку между большинством стран СНГ существует безвизовый режим и многие прибывают в страну «самостоятельно», без специального разре-

шения и это не является нарушением закона. Однако когда прибывшие нарушают правила регистрации внутри страны либо остаются работать в Казахстане без лицензии, то это уже приобретает характер нелегальной трудовой миграции.

В законе «О государственной границе», принятом в 1993 г., в статье 15 дается определение нарушителей государственной границы Республики Казахстан: это «... лица, пересекшие или пытающиеся пересечь государственную границу Республики Казахстан любым способом вне пунктов пропуска через государственную границу Республики Казахстан или пункта пропуска через нее, но с нарушением установленных правил ее пересечения» (Государственная граница, 2000). Вместе с тем, одна из самых серьезных проблем незаконной миграции заключается в том, что многие потенциальные нарушители закона первоначально пребывают в Казахстан легально, по туристическим визам или деловым приглашениям и лишь потом, по истечении срока визы, остаются в стране в нарушение закона.

В Соглашении о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (1998 г.) в статье 1 термин «незаконные мигранты» определяется следующим образом: «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные национальным законодательством». Это определение представляется наиболее адекватным, однако оно не является определением из национального законодательства.

Корректная дефиниция «незаконной миграции» и «незаконного мигранта» не является абстрактной проблемой. Терминологическая точность представляется очень важной как для дальнейших исследований, так и для разработки законодательства в этой области. В данной статье используется определение «незаконного мигранта» из проекта терминологического словаря МОМ, согласно которому это иностранец, который въезжает в страну вне пунктов контроля, избегает досмотра официальными лицами, получает разрешение обманным путем или вступает в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы. Это включает, среди других, тех кто:

- а) не имеет законных (юридических) документов для въезда в страну;
- б) въезжает с фальшивыми документами;
- в) въезжает в страну с оформленными по закону документами, однако, остается сверх разрешенного срока, или иным образом нарушает правила въезда и пребывания (Draft Glossary on Migration Terms, 1999).

Уже сейчас очевидно, что многие виды незаконных миграций возникают по причине неразработанности законодательства и требуют правового регулирования, например, нелегальная трудовая миграция; незаре-

гистрированные беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев; лица без гражданства; мигранты, следующие транзитом через Казахстан и не имеющие соответствующих документов и т.д.

Кроме того, сам вывоз мигрантов (*trafficking in migrants*) стал прибыльным бизнесом, который осуществляется криминальными группами с помощью развитой инфраструктуры, передовых технологий и коммуникаций. В законы Казахстана в этом году были внесены некоторые статьи, которые предусматривают ответственность за незаконный ввоз/вывоз людей, однако этого еще недостаточно для предупреждения трафика.

Основной причиной распространения незаконной миграции в регионе и в Казахстане является внутренняя социально-экономическая ситуация: кризис в экономике, безработица и обнищание, которые заставляют население перемещаться в поисках заработков и стимулируют развитие нелегальной занятости. Для многих возможность перевозки и/или перепродажи наркотиков является наиболее доступным способом заработать себе на жизнь. Социально-психологические проблемы, возникшие у различных социальных групп, в частности молодежи в транзитный период, способствуют росту потребления наркотиков, формируя тем самым рынок сбыта и усугубляя и без того сложную социальную ситуацию.

Оценка численности и типы незаконных миграций в Казахстане

Оценка численности незаконных мигрантов является одной из сложных задач в исследовании незаконных миграций ввиду новизны самого явления, отсутствия единой системы учета и контроля и в связи со спецификой самого явления, т.е. *незаконным* характером въезда, выезда или пребывания иностранных граждан в Казахстане. Между тем, разработка государственной политики в области борьбы с незаконной миграцией невозможна без знания ее объемов и основных типов.

Один из характерных примеров — вывоз мигрантов из Шри-Ланки в Германию, Великобританию, другие страны Европы транзитом через Казахстан. Расследование показало, что всего за несколько месяцев через Павлодарскую область на севере республики транзитом в Россию и далее в Европу, проследовало несколько групп мигрантов — по 4, 12, 25 человек. Многие из них оказались жертвами обмана: им пришлось заплатить по 6 тыс. долларов аферистам-посредникам, которые, пообещав доставить шри-ланкийцев к границе Польши, на самом деле бросили их у границы Казахстана с Россией. Один из нелегалов скончался от обморожения, все остальные были депортированы на родину. Тогда же, в феврале 2001 года, в Павлодарской области был задержан 21 человек, граждане Афганистана, которые имели визы Киргизстана, полученные в Бишкеке (Юридическая газета, 28 марта 2001 г.).

По данным пограничных служб, распространена практика, когда граждане Афганистана заранее покупают билеты на поезд Бишкек—

Москва, затем при содействии местных жителей в автомашинах пересекают киргизско-казахстанскую границу и уже в Казахстане садятся на поезд и следуют транзитом в Россию. Из Киргизии также прибывают женщины для оказания секс-услуг, которые затем летят самолетом из Казахстана в Объединенные Арабские Эмираты (Панорама, 29 июня 2001 г.).

Эти примеры можно умножать, однако, если систематизировать случаи незаконной миграции в Казахстане, то наиболее частыми окажутся следующие:

- пересечение границы вне пунктов пограничного контроля;
- получение визы в страну, с которой у Казахстана существует безвизовый режим (например, Киргизия, Таджикистан) и последующий въезд без оформления визы в нашу республику;
- прибытие в страну на законных основаниях (по туристическим визам, деловым приглашениям и т.д.) и потом «оседание» в стране по истечении срока визы;
- использование поддельных виз и фальшивых документов высококачественного изготовления, а также транснационально организованных групп в организации вывоза мигрантов (трафика);
- оформление деловых и иных приглашений для определенной части граждан, осуществляемых организациями (как правило, за взятку), которые не являются их деловыми партнерами;
- нарушение иностранными гражданами законов или правил пребывания в стране (фиктивный брак, задержка в перерегистрации и т.д.);
- прибытие граждан из других стран СНГ и дальнего зарубежья без оформления контракта или соглашения в целях нелегальной трудовой занятости и другие (Садовская, 2001а).

По данным пограничных служб, основные страны исхода незаконных мигрантов в Казахстан — это Афганистан, Китай, Пакистан, другие страны Юго-Восточной Азии. Число задержанных нарушителей государственной границы из/в Казахстан в 2000 г. составило 348 чел. и возросло в более чем 8 раз по сравнению с первыми годами независимости. Специалисты отмечают, однако, что реальное число нарушителей гораздо больше, т.к. статистикой фиксируется число задержанных и депортированных в пограничных пунктах контроля, в то время как значительно большее число незаконных мигрантов прибывает в Казахстан, минуя пункты контроля.

По данным силовых органов, число граждан, депортированных из Казахстана, составляло в 2000 году 426 чел. Афганские, пакистанские, китайские граждане составляют, как правило, более половины всех депортированных. Среди других стран — Турция, Иран, США, Южная Корея, страны СНГ. Основные причины депортации — отсутствие документов на право въезда или визы (более 50% всех оснований для депортации), чужие или поддельные документы, нарушение правил пре-

бывания в Казахстане, в том числе пребывание в стране по истечении сроков действия визы.

Объемы незаконной иммиграции граждан Казахстана в другие страны также возросли в последние годы. Достаточно отметить, что число депортированных в Казахстан в 1999 и 2000 годах составило соответственно 80 и 109 человек, из них ежегодно около 50% составляют граждане Казахстана, а также граждане иностранных государств — Китая, Турции и стран СНГ. Основная причина депортации в Казахстан — нарушение правил пребывания в стране въезда (около 40%) или отсутствие визы или документов на право въезда в страну следования (Садовская, 2001а).

По данным Министерства внутренних дел Казахстана, в 2000 году 17 736 человек из посетивших страну 110 337 иностранных граждан были привлечены к административной ответственности, 2 273 были выдворены из страны за нарушение правил пребывания (Садовская, 2001а). Согласно одной из методик оценки численности незаконных мигрантов, меры принудительного выдворения затрагивают 1% незаконно находящихся в стране иностранных граждан (Красинец и др., 2000). Таким образом, можно предположить, что только по данному показателю число незаконных мигрантов за 2000 г. составляло свыше 230 тыс. человек. Однако поскольку в нормативно-правовых актах республики, правоприменительной практике, а также статистике правонарушений мигрантов не делается различий между депортацией и выдворением, зарубежные методики оценки численности незаконных мигрантов необходимо уточнять применительно к реалиям Казахстана.

В последние годы увеличиваются миграционные движения, которые не имеют криминального характера, однако отсутствие законодательного регулирования создает много правовых коллизий и проблем. К таким категориям относятся беженцы и лица, находящиеся в ситуации, схожей с ситуацией беженцев. По данным представительства УВКБ ООН в Казахстане, численность беженцев и лиц, находящихся в ситуации сходной с ситуацией беженцев, составляла на начало 2001 года около 20,5 тыс. чел., но лишь 915 из них, в основном граждане Афганистана, получили статус беженца (Ежегодный отчет УВКБ ООН, 2000). Беженцами не признаются лица, если они прибыли из СНГ — Таджикистана, России (Чечни), но именно они составляют основную часть вынужденных переселенцев в Казахстан: соответственно, около 5 тыс., или 24% и 12,6 тыс. чел., или 62%, от всей численности беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев. Процедура перерегистрации не всегда соблюдается переселенцами из СНГ, что делает их потенциальными нарушителями закона.

География распространения незаконных миграций

Один из основных «поставщиков» незаконных мигрантов в Казахстан — это Китай. В настоящее время Китай испытывает мощное демографиче-

ское давление. Население страны составляет 1,2 млрд. человек и, по прогнозам, к 2010 году приблизится к 1,4 млрд., а в 2025 году превысит 1,5 млрд. человек. Решение проблемы полной и эффективной занятости с внедрением рыночных реформ в КНР происходит противоречиво — в последние годы появились открытые формы безработицы, увеличивается армия «ожидających работу». По оценкам, незанятое население в 2000 году составляло не менее 150 млн. человек (Коновалов, Селиванова, 1998).

В процессе урбанизации и увеличения миграции населения в поисках работы и лучших условий жизни происходит отток жителей в крупные и крупнейшие города Китая, и без того перенаселенные. По некоторым оценкам, число таких мигрантов в 2000 году составляло 80–100 млн. человек, что порождает серьезную нагрузку на инфраструктуру городов, социальную сферу, окружающую среду (Коновалов, Селиванова, 1998).

В Китае осуществляется жесткая государственная политика ограничения рождаемости (китайская семья может иметь только одного ребенка, а в сельской семье, у некоторых представителей этнических меньшинств — уйгур, казахов и др. — по 2 и более ребенка). В результате в Китае в настоящее время проживает значительное число тайно рожденных и незарегистрированных, так называемых «скрытых» детей («hidden children»), особенно много их в сельской местности. Все это порождает постоянное давление растущего населения Китая, которое эмигрирует в различные страны в поисках работы и иного места жительства. К таким странам в СНГ относятся ближайшие соседи Китая — Россия, Казахстан, Киргизия.

Интенсивная иммиграция китайцев в Казахстан началась в начале 1990-х годов после того, как стали развиваться двусторонние казахстанско-китайские отношения. Первые шаги к налаживанию межгосударственных отношений были сделаны еще во времена СССР в 1991 году. Поскольку Казахстан тогда был частью Советского Союза, в качестве непосредственного партнера по контактам был выбран граничащий с нашей страной Синьцзян-Уйгурский автономный район. Было подписано соглашение о принципах и основных направлениях развития сотрудничества между Казахской ССР и Синьцзяном (Садовская, 2001а).

Стороны обязались создавать благоприятные условия для перемещения товаров, услуг и капиталов, укреплять сотрудничество в области экономики; в этот период было открыто рабочее движение через железнодорожный пограничный переход Дружба — Алашанькоу. После установления дипломатических отношений между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой в январе 1992 года было подписаны двухсторонние документы, конкретизировавшие развитие связей между двумя странами по различным направлениям, в том числе соглашение о взаимных поездках граждан, предусматривающее безвизовый режим для владельцев всех видов паспортов, направляющихся в поездки по служебным делам. Оно в значительной степени способствовало развитию торговых контактов, в первую

торговых контактов, в первую очередь, приграничной торговли и «шоп-туризма».

По данным пограничных служб, в течение 1993–1995 годов в Казахстан ежедневно въезжало от 150 до 200 китайских туристов и от 30 до 50 из них не возвращалось обратно, т.е. оседали в стране или выезжали в другие республики б. СССР и в западные страны (Миграция в Казахстане, 2000). По подсчетам за эти три года в Казахстане как стране назначения и транзита могло оказаться не менее 130–150 тыс. китайских граждан.

Неконтролируемый въезд большого числа китайских граждан на территорию Казахстана вызвал обострение криминогенной обстановки и отрицательно воспринимался различными слоями населения, порождая опасения «китаизации» Казахстана, и вскоре были подписаны новые соглашения, предусматривавшие безвизовый режим взаимных поездок только для владельцев дипломатических и служебных паспортов (Токаев, 2000). Например, за три года (1998–2000 гг.), по официальным данным, разница между числом легально въехавших и выехавших мигрантов из Китая составила ок. 32 тыс. чел. Среди этих мигрантов есть и те, кто проследовал транзитом или «осел» в Казахстане (Садовская, 2001a, 2001b).

В Казахстане китайцы либо следуют далее в Россию и западноевропейские страны и США, используя прозрачность границ республики для транзитной миграции, либо расселяются в различных регионах страны. Они работают в сельском хозяйстве, на предприятиях, в сфере услуг, в частности, в торговле и в сфере питания, если они «оседают» в городах. Пограничные службы особенно часто фиксируют нарушения правил провоза товаров со стороны китайских торговцев, завозящих одежду, обувь, водку, несложную бытовую технику.

Другой страной, породившей коллизии в области миграции, является Монгольская Республика. Как известно, Казахстан проводит политику репатриации этнических казахов, в соответствии с которой в течение 1991–2000 годов в Казахстан прибыло свыше 183 тыс. этнических казахов из стран СНГ и дальнего зарубежья. Основной поток этнических казахов из Монголии (около 64 тыс. человек) прибыл в Казахстан 1991–1993 годах по трудовым контрактам, срок которых истек во второй половине 1990-х годов. В соответствии с законодательством Монголии двойное гражданство не допускается, а процедура выхода из монгольского гражданства очень сложная. По словам А. Джагановой, Председателя Агентства по миграции и демографии Казахстана, эта проблема стоит «особенно остро ... среди монгольских репатриантов, из которых к началу 1999 года только 24% получили гражданство нашей страны» (Казахстанская правда, 29 апреля 2001 г.). Репатрианты из Монголии не могут стать полноправными гражданами Казахстана вследствие сложности осуществления процедуры получения гражданства, а значит, по-

прежнему не имеют паспортов, прописки, не имеют права приобрести собственность.

В поисках работы этнические казахи из Монголии начали переселяться в южные регионы Казахстана, более близкие переселенцам по климатическим и иным условиям. Процесс вторичного переселения внес элементы стихийности и создал проблемы для администраций южных областей республики. Граждане Монголии, имеющие монгольское гражданство и паспорта, выезжают в Китай и другие страны, с которыми Монголия имеет безвизовый режим, в целях коммерческой миграции («челночничества»).

Поскольку у Республики Казахстан нет общих границ с Монголией, монгольским репатриантам необходимо пересечь территорию Российской Федерации для того, чтобы въехать в свою страну. Казахстанская сторона неоднократно поднимала перед правительством Монголии вопрос о регулировании вопросов гражданства репатриантов и перед российским правительством — о беспрепятственном транзитном пересечении границ Российской Федерации лицами казахской национальности — гражданами Монголии. Был подготовлен проект казахстанско-российского соглашения, но вопрос пока остается нерешенным, так как российская сторона небезосновательно опасается, что стихийность и нерегулируемость миграционных передвижений распространится и на участки российской территории. Все это порождает правовые коллизии и способствует усилению нерегулируемости миграционных процессов в Казахстане.

Наиболее интенсивная миграция наблюдается между странами СНГ. Экономики стран бывшего СССР по-прежнему связаны, а общность языка, прозрачность границ и отсутствие строгих регламентаций при перемещении и / или найме на работу стимулирует их мигрировать в первую очередь в экономически более развитые страны. Россия была и остается наиболее привлекательной страной для мигрантов, в первую очередь, трудовых.

В 1999 году Казахстан имел самый высокий уровень зарплаты среди других Центрально-Азиатских республик и многих других стран СНГ. Безвизовый режим, который сохраняется между соседними республиками на фоне более благоприятной экономической ситуации в Казахстане привлекает дешевую рабочую силу. В Алма-Атинской и Джамбульской областях, по оценкам казахстанских экспертов, трудится до 50 тыс. незаконных трудовых мигрантов из Киргизии. Они заняты в сельском хозяйстве, на производстве и в строительстве, торгуют на рынках. По оценке киргизской стороны, численность нелегальных трудовых мигрантов составляет 10 тыс. чел.²² (Садовская, 2001).

²² В этом разделе использованы материалы исследования в рамках программы Международного сравнительного исследования по трудовой миграции в странах СНГ Независимого Исследовательского Совета по миграции стран СНГ и Балтии при фи-

На юге, в основном в Южно-Казахстанской области, проживает 332,2 тыс. человек, или почти 90% из 370,7 тысячной узбекской диаспоры. В Узбекистане население составляет 24 млн., и, по прогнозу ООН, в ближайшие 15 лет произойдет увеличение населения до 33,2 млн. чел. (цит. по: 10) Население проживает в основном в сельской местности, и в результате аграрного перенаселения происходит «выдавливание» сельских узбеков в Казахстан. По оценкам, несколько десятков тысяч узбеков из Ташкентской области Узбекистана постоянно работают в хозяйствах приграничных областей Казахстана, особенно в период сева или уборки урожая, торгуют на вещевых и оптовых рынках, работают на строительстве. Численность трудовых мигрантов из Таджикистана оценивается примерно в 50 тыс. чел. [10].

В северных, северо-восточных и западных областях республики также происходит миграционный обмен с приграничными областями России. Численность российских рабочих и специалистов в Казахстане оценивается в нескольких десятках тысяч человек. Одновременно из ныне депрессивных малых городов или городов-спутников бывших индустриальных центров, таких как Караганда, Усть-Каменогорск, Павлодар, люди переезжают в город либо выезжают на заработки в индустриальные города Сибири. Наиболее массовой является «челночная» миграция, в нее вовлечены десятки тысяч людей.

Согласно данным Министерства труда и социальной защиты, численность лицензированных рабочих и специалистов из-за рубежа составила в 2000 году 10375 чел. Однако, как показали выборочные проверки, некоторые иностранные граждане используют всевозможные способы для того, чтобы трудоустроиться после окончания срока лицензии либо вообще без лицензии, поэтому число незаконной иностранной рабочей силы возрастает. Таким образом, согласно экспертному опросу, от 200 до 300 тыс. трудовых мигрантов, как правило, не оформляющих юридически свои трудовые отношения, могут трудиться в настоящее время в Казахстане.

Вывоз мигрантов, трафик женщин и наркотрафик

Все более серьезной проблемой становится организованная деятельность транснациональных групп по вывозу мигрантов. Стихийная массовая трудовая иммиграция из Азии в США и западноевропейские страны способствует распространению трафика. Сложность борьбы с этим явлением заключается в том, что он осуществляется криминальными группами с помощью развитой инфраструктуры, передовых технологий и коммуникаций, которая порой отсутствует у силовых органов, ответственных за предупреждение трафика мигрантов.

Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, Украина — вот основные страны транзита нелегальных мигрантов. В этих странах сформировалась сеть высокодоходного преступного бизнеса, включающая как отдельных коррумпированных представителей исполнительных органов (МВД, консульства зарубежных посольств), так и «посреднические группы» занимающиеся переправкой; типографские центры, печатающие фальшивые документы высокого качества; бюро, организовывающие транспортировку; переводчики и просто отдельные граждане, которые пособничают на различных этапах переброски мигрантов на Запад и этим зарабатывают себе на жизнь. Борьба с такой сетью трудно, т.к. ее представители оперируют в нескольких странах и пользуются передовыми виртуальными коммуникациями. Уровень межгосударственного сотрудничества в Центральной Азии и СНГ в этой области не настолько высок, чтобы силовые органы могли оперативно реагировать и предупредить случаи трафика мигрантов.

Все большее распространение в республике получает трафик женщин. Этот термин и сам феномен трафика женщин появился в Казахстане сравнительно недавно и по тем же причинам, что и незаконная миграция вообще, то есть, из-за безработицы и бедности. Трафик означает вывоз и продажу женщин в сексуальное и экономическое рабство с целью эксплуатации. Набор и транспортировка людей осуществляется с применением обмана, мошенничества, принуждения или силы, злоупотребления властью. Жертвы трафика обычно живут и работают без виз и паспортов или по поддельным паспортам, превращаясь в незаконных мигрантов. По оценкам экспертов, в 1997 году более 175 тысяч женщин и девушек были контрабандным путем вывезены из Центральной и Восточной Европы и СНГ в другие государства. Согласно оценке представительства МОМ в Казахстане, трафик женщин в республике в 1999 г. составил 5 000 чел. (Trafficking in Migrants, 2001).

Отдельно должны быть рассмотрены проблемы наркотрафика — незаконного провоза через границу наркотиков, а также оружия, боеприпасов, валюты. Организованным вывозом наркотиков занимаются тысячи людей, которые оказываются вовлечены в систему криминальных отношений. Правительства Центрально-Азиатских стран при поддержке Программы ООН по борьбе с наркотиками и преступностью начали проект против трафика наркотиков, однако наркодельцы гибко и оперативно меняют каналы прохождения наркотиков, привлекают новых людей к перевозке и сбыту. Об этом, к примеру, свидетельствует недавний проект, осуществленный на юге Кыргызстана при поддержке ООН — «Ошский узел». Потеряв возможность провозить наркотики в этом месте, наркодельцы организовали перевалочные базы в Таджикистане и Туркменистане. Они умело используют прозрачность границ между странами Центральной Азии.

Национальные законодательства Центрально-Азиатских стран предусматривает суровое наказание за изготовление и транспортировку

наркотиков, однако желаемых результатов это не дает, так как в азиатских странах не хватает современного оборудования для проверки грузов, профессионально подготовленных сотрудников, не налажены сбор и обработка оперативной информации (Олкотт, Удалова-Зварт, 2000). Нужна комплексная работа в этом направлении, на которую у Центрально-Азиатских стран нет финансовых средств.

Борьба с наркотрафиком требует международного взаимодействия и серьезной финансовой поддержки. Создание пояса безопасности вокруг Афганистана становится одной из главных задач, которую определяют для себя страны Центрально-Азиатского региона и России на встречах, посвященных межгосударственному сотрудничеству в области контроля за наркотиками.

Проблемы предупреждения незаконной миграции

Современные миграционные процессы, увеличение незаконной миграции в Казахстане все более нуждаются в правовом обеспечении, потому что они напрямую связаны с национальной безопасностью государства. В связи с этим возникает необходимость разработки соответствующего закона по борьбе с незаконной миграцией, а также ратификации основополагающих международных документов, таких как Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный Пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о статусе апатридов и Конвенция о сокращении безгражданства, Конвенция ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей и др. Требуется своего совершенствования трудовое законодательство, особенно в области импорта иностранной рабочей силы.

Необходимо развитие институциональной базы, укрепление потенциала в управлении миграционными процессами и предупреждении незаконной миграции. Особая роль принадлежит в этом пограничной службе КНБ. Открытие новых пограничных пунктов на границе с Киргизией, Туркменистаном, Узбекистаном, ужесточение контроля за пребывающими из Афганистана, туристами из Китая, Пакистана, Шри-Ланки и других стран этого региона и принимающими их туристическими фирмами, должно, по мнению представителей КНБ и МВД, сыграть свою положительную роль в пресечении незаконной миграции.

В июне 2001 года в Астане состоялось заседание Совета безопасности республики, на котором впервые рассматривались вопросы о состоянии и мерах по пресечению незаконной миграции в Казахстане и о боеготовности внутренних войск МВД в укреплении южных границ республики, что свидетельствует о новых вызовах национальной безопасности страны (Казахстанская правда, 23 июня 2001).

Большую роль в предупреждении незаконной миграции играют двух- и многосторонние межгосударственные соглашения и международные договоры. В последние годы такие договоры о сотрудничестве в охране внешних границ, вопросов пограничного контроля и взаимодей-

ствии пограничных войск, сокращении вооруженных сил в приграничной зоне и т.д., Республика Казахстан заключила с Киргизской Республикой, Китайской Народной Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан. Одним из последних международных договоров явилось Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества независимых государств в борьбе с незаконной миграцией, которое было подписано странами-участниками 6 марта 1998 года и ратифицировано Казахстаном в ноябре 2000 года.

Многосторонние встречи регионального уровня, посвященные сотрудничеству в борьбе с экстремизмом и терроризмом, неоднократно проходили с участием Казахстана, Киргизстана, России, Таджикистана, а также Узбекистана и Китая. На встрече в июне 2001 года в Шанхае, где с участием шести стран была сформирована Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), вопросы борьбы с религиозным экстремизмом, терроризмом, наркотрафиком, незаконной миграцией обсуждались как приоритетные в деле сохранения региональной и национальной стабильности. После совершения терактов в США 11 сентября 2001 года на своей последней встрече в сентябре в Алма-Ате страны-участницы ШОС подтвердили свою приверженность борьбе с международным терроризмом и решимость создать региональную антитеррористическую структуру.

Важное значение имеет развитие двухстороннего и многостороннего сотрудничества со странами, с которыми Казахстан имеет общую наземную границу. Представители некоторых исполнительных органов предлагают ввести визовый режим со всеми странами СНГ, в первую очередь, с теми, кто является основным «поставщиком» нелегалов-транзитников, например, Киргизией. Казахстан уже сейчас планирует ввести «мягкую форму» визового режима с Киргизией, Узбекистаном, Таджикистаном. Этот режим подразумевает введение миграционных карточек для пребывания киргизских граждан в Казахстане сроком на пять дней, которые при необходимости можно будет продлить (Панорама, 29 июня 2001 г.).

Представляется, однако, что введение визового режима для стран с протяженными общими границами, такими как Российская Федерация и Республика Казахстан, которые имеют крупные диаспоры, проживающие именно в приграничных областях обеих стран, может создать много проблем для приграничного населения и привести не к урегулированию процесса взаимных поездок граждан, а к злоупотреблениям и коррупции. Очевидно, нужен системный подход, меж- и внутригосударственная кооперация между министерствами и ведомствами, прежде всего пограничными и таможенными службами Казахстана, России и соседними Центрально-Азиатскими республиками.

Сотрудничество с международными организациями способствует решению некоторых проблем незаконной миграции: укреплению потенциала местных организаций, развитию консультативной помощи при

разработке законодательства и т.д. Например, Международная организация по миграции в Казахстане реализует проект по предупреждению трафика женщин и инициировала проект по совершенствованию системы пограничного контроля в южных регионах республики. УВКБ ООН консультирует при разработке законодательства в области беженцев, оказывает практическую помощь беженцам и лицам, находящимся в ситуации, сходной с ситуацией беженца. Международная программа ООН по контролю за наркотическими средствами разработала программу помощи Центрально-Азиатским государствам в борьбе с распространением наркотиков. В рамках программы подготовлена база данных о наркопутьях и регионах потребления наркотиков, проводится переподготовка кадров. В странах региона недавно стали осуществляться социально-ориентированные программы по борьбе с бедностью, а в Казахстане с 1999 года проводится образовательная программа против потребления наркотиков. Международные организации могли бы сыграть свою позитивную роль в налаживании конструктивного сотрудничества между странами Центральной Азии, СНГ, дальнего зарубежья в борьбе с незаконной миграцией.

Распространение незаконной и транзитной миграции привлекает в настоящее время все больше и больше общественного внимания. Необходимо, чтобы эта проблема стала не только объектом общественной дискуссии, но и предметом научного анализа. Следует проводить исследования по незаконной, трудовой миграции, законодательному и институциональному развитию в этой области. Необходима также пропаганда правовых знаний, процедур юридически правильно оформленной миграции в любую страну, которую граждане определяют для себя в качестве страны назначения.

Литература

1. Государственная граница. (2000) Сборник нормативно-правовых актов / Под ред. М.Ш. Муреевой. Алма-Ата: Данекер.
2. Ежегодный отчет УВКБ ООН в Казахстане за 2000 год. Алма-Ата, 31 января 2001 (на англ. яз.)
3. Казахстанская правда, 29 апреля 2001 г.
4. Казахстанская правда, 23 июня 2001 г.
5. Коновалов Е.А., Селиванова Е.Ф. (1998) Демографическая ситуация и прогноз роста в Китае // Народонаселение. №1. сс. 82–98.
6. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В (2000). Нелегальная миграция в России. М.: Academia
7. Миграция в Казахстане — настоящее и будущее. Материалы семинара МОМ. Астана, 26–27 января 2000 г. — Алма-Ата
8. Олкотт М.Б., Удалова-Зварт Н. (2000) Наркотрафик на Великом Шелковом пути: Безопасность в Центральной Азии. / Московский Центр Карнеги (рабочие материалы). № 2
9. Панорама, 29 июня 2001 г.
10. Рыбаковский Л.Л. (1995) Миграционный обмен населением между Центральной Азией и Россией. // Социологические Исследования № 9
11. Садовская Е.Ю. (2001a) Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. Алма-Ата: Галым
12. Садовская Е.Ю. (2001b) Незаконная миграция в Республике Казахстан в сб.: От дезинтеграции к общему социальному пространству в СНГ. М
13. Садовская Е.Ю. (2001c) Трудовая миграция как средство адаптации к экономическому кризису в Казахстане. Алма-Ата: Галым
14. Сборник документов, касающихся беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, в Республике Казахстан с анализом и сравнительным исследованием по странам Центральной Азии и СНГ/ Под ред. Л. Дрюке, И. Рогова, Е. Турысбекова, Е. Аргымбаева — Алма-Ата: INTELL Service, 1998
15. Токаев К. (2000) Внешняя политика Казахстана в условиях глобализации — Алма-Ата: АО «САК», НП ПИК «GAUHAR»
16. Юридическая газета, 28 марта 2001 г.
17. ЮРИНФОРМ. Информационная электронная база данных
18. Draft Glossary of Migration Terms. (1999) International Organization for Migration Technical Cooperation Centre. Vienna
19. Trafficking in migrants. (2001) International Organization for Migration Quarterly Bulletin. N 23 — April 2001

НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ: ФАКТОРЫ РОСТА И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Миграционная ситуация в Республике Беларусь

Самым серьезным образом с проблемами нелегальной миграции Республика Беларусь столкнулась уже в 1992–1993 годах, и эта проблема постоянно обостряется. Это связано с особенностью геополитического и стратегического положения Беларуси в Европе. Республика Беларусь находится в географическом центре Европы, на стыке Запада с Востоком, что превращает ее в перекресток как законного, так и незаконного перемещения людей и товаров, в том числе «живого товара», оружия и наркотических средств. Поэтому здесь все отчетливее проявляется деятельность преступных транснациональных организаций. В то же время следует учитывать то, что решение миграционных проблем в республике, влияет на общую миграционную ситуацию и связанные с ней стабильность и безопасность во всем регионе.

По приблизительным оценкам правоохранительных органов в настоящее время в республике находится около 150 тысяч человек (по ряду оценок до 300 тыс.) незаконных мигрантов, из которых значительную часть составляют граждане Шри-Ланки, Индии, Пакистана, Бангладеш, Китая, Афганистана, Вьетнама. Прибывают нелегальные мигранты в республику, используя в основном законные основания: каналы туризма, транзитного проезда, безвизового въезда по служебным и частным делам, а также с прямыми нарушениями правил въезда. Часто нелегальные мигранты прибывают в республику под видом беженцев.

Большинство нелегальных мигрантов из таких далеких регионов, как Африка и Юго-Восточная Азия рассматривают республику как транзитное государство для последующей нелегальной эмиграции в страны Западной Европы. Многие из них, приехав с целью транзита, оказались надолго осевшими в Республике Беларусь. При этом они практически не имеют возможности как легализовать свое пребывание в республике, так и продвигаться дальше к намеченной цели или вернуться обратно к себе на родину. А так как они с самого начала были нацелены на выезд в страны Запада, они и не собираются оставаться на постоянное проживание в Республике Беларусь, а в поисках лучших условий жизни продолжают вынашивать планы достижения своей цели.

По данным опроса задержанных, конечной целью для незаконных мигрантов являются преимущественно такие государства, как Германия (65%), Франция (9%), Бельгия (6%), Голландия (5%) и другие страны, среди которых Италия, Скандинавские страны, а также США и Канада (15%).

Международные и местные синдикаты контрабандистов, обеспечивающие незаконную перевозку мигрантов, используют территорию Республики Беларусь в качестве плацдарма для переброски в страны Западной Европы. В условиях отсутствия контролируемой государственной границы на восточном и южном направлениях с Российской Федерацией и Украиной Республика Беларусь оказалась удобным транспортным коридором для транзита нелегальных мигрантов. В настоящее время на сопредельных территориях этих государств, по экспертным оценкам заинтересованных служб, находится от 500 тыс. до 1 млн. человек, цель которых — нелегальный транзит в западно- и северо-европейские государства, при этом их путь в основном лежит через территорию Республики Беларусь.

Визовая политика Российской Федерации и Украины допускает возможность получения виз потенциальными мигрантами, которые, как правило, прибывают из стран Юго-Восточной Азии и Африканского континента. Кроме того, Российская Федерация не имеет охраняемой государственной границы на своих южных рубежах, что позволяет нелегалам с территории Таджикистана, Узбекистана, Азербайджана и некоторых других стран без всяких виз беспрепятственно прибывать на ее территорию.

Все это ведет к тому, что в Беларуси, где скапливаются большие группы нелегальных мигрантов, растет число задержанных на границе. Ежегодно в Беларуси задерживается 2,5-3 тыс. нарушителей границы, из них 1,5–2 тыс. человек — это незаконные мигранты. Большинство из них — граждане Афганистана, Вьетнама, Китая, Пакистана, Индии, Шри-Ланки, Бангладеш. Не все из них задерживаются на границе. Более половины задерживаются на дальних подступах к границе. Около 400 человек ежегодно выявляется с поддельными и чужими документами и 25–35 тыс. с неисправными документами.

Увеличивается также число правонарушений, совершенных на территории страны не гражданами Республики Беларусь. Незаконная миграция, имея транснациональный характер, сегодня стала одной из причин роста преступности, распространения наркобизнеса, расширения подпольного рынка труда, распространения опасных заболеваний, возникновения определенной напряженности в межгосударственных отношениях.

В последние годы Беларусь превратилась в своего рода «накопитель» незаконных мигрантов, что негативно сказывается на состоянии правопорядка, способствует росту уровня преступности, создает дополнительную нагрузку на социально-экономическую сферу. В местах концентрации лиц из стран Азии и Африки складывается дестабилизирующая обстановка, отмечается резкий рост правонарушений. Эти категории граждан в основном занимаются вымогательством, наркобизнесом, ведут антиобщественный образ жизни, что негативно восприни-

мается населением республики. Наряду с нелегальной миграцией возникают серьезные проблемы с незаконным перемещением и употреблением наркотических средств. За последние 10 лет количество преступлений, связанных с наркотиками, увеличилось более чем в 10 раз, объем изъятых из нелегального оборота наркотических средств за этот период увеличился более чем в 40 раз, количество стоящих на учете наркоманов возросло в 6 раз, а количество преступлений, совершенных ими и лицами, находившимися в состоянии наркотического опьянения, возросло более, чем в 25 раз.

Объективные факторы, стимулирующие активизацию нелегальной миграции на территории Республики Беларусь

Рост незаконной иммиграции в 1990-е годы определяется целым рядом объективных факторов. Условно их можно подразделить на общемировые и характерные для территорий СНГ. Рассмотрим основные из них.

Общемировые факторы:

Во-первых, разный уровень экономического развития развитых государств Запаदा и развивающихся стран Азии и Африки и, как следствие, ярко выраженные различия в уровне жизни населения в этих странах.

Во-вторых, растущий спрос на рабочую силу во многих развитых странах мира, который не может быть удовлетворен только за счет внутренних резервов.

В-третьих, глобальные изменения в начале 1990-х годов общественно-политической обстановки в мире, межнациональные конфликты, войны, этническая нетерпимость, что вызывает увеличение миграционного потока людей, ищущих убежища, работы, лучших условий жизни, бегущих от войны, в частности, молодых людей, пытающихся избежать участия в войне.

В-четвертых, привлекательность для криминальных структур миграционных процессов как сферы прибыльного бизнеса. Миграционный бизнес, наряду с торговлей наркотиками и оружием, становится наиболее прибыльным.

Все это выталкивает нелегальных мигрантов с постоянных мест жительства в развивающихся странах и стимулирует их поток в развитые страны.

Факторы внутри СНГ:

Во-первых, нелегальных мигрантов Беларусь привлекает своим геополитическим положением. Республика Беларусь — кратчайший путь к странам Западной Европы и Скандинавским странам, она имеет хорошо развитую транспортную сеть и в то же время недостаточно обустроенные границы с государствами Балтии.

Во-вторых, притягивает нелегальных мигрантов в Республику Беларусь также отсутствие в стране межнациональных противоречий и до-

вольно высокая терпимость местных жителей к представителям других национальностей; недостаточно совершенное в стране миграционное законодательство. Имеет значение также отсутствие у государства материальной возможности депортации нелегальных мигрантов и в то же время относительная экономическая стабильность республики (низкая безработица, довольно регулярные выплаты заработной платы, пенсий и пособий и т.п.).

В-третьих, распад в начале 1990-х годов Советского Союза как единого государства, который повлек кардинальные изменения общественно-политической обстановки как в Республике Беларусь, так и в других государствах СНГ, что вызвало стремление людей к поиску лучших условий жизни. Войны, обострение межнациональных конфликтов, этническая нетерпимость в ряде вновь образованных государств, принятие дискриминационных законов о гражданстве, нарушения прав человека в отношении лиц некоренной национальности вызвали проблемы с образованием, языком, жильем, работой на старом месте жительства. Это является выталкивающей силой для мигрантов из этих стран.

В-четвертых, отсутствие между странами СНГ согласованности по таким вопросам, как соблюдение общего режима на границе, порядка перемещения граждан между государствами СНГ и третьими странами, нет правил ограничений выдачи виз потенциальным иммигрантам. Это облегчает доступ нелегальным мигрантам на территорию стран СНГ.

В-пятых, резкое ослабление контроля на границах некоторых пограничных стран, не входящих в СНГ.

Все это является объективными факторами, стимулирующими активизацию потока нелегальных мигрантов в Республику Беларусь.

Характеристика потоков нелегальной миграции

Изучение ситуации с нелегальной миграцией в республике позволяет сделать ряд выводов о составе потоков нелегалов.

Большинство незаконных мигрантов, переправляемых в составе групп, составляют бедные и средние слои населения — это молодые люди в возрасте до 30 лет, практически не имеющие возможности оплатить переправку из страны проживания до страны назначения, однако располагающие свободным доступом к оружию, наркотикам и реализующие их в странах транзита и назначения. Особое внимание следует обратить на то, что многие из них участвовали в боевых действиях и обладают опытом их ведения, а также навыками оперативной работы. Как показывает анализ, большинство таких лиц, являются выходцами из исламских государств с нестабильным внутривнутриполитическим положением, а также регионов с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой. Особое внимание вызывает тот факт, что основной поток мигрантов направляется к нам из тех стран, где активно действуют международная наркомания, террористические организации, идут военные действия, не-

редки случаи массовых заболеваний СПИДом, а также различных инфекционных болезней.

Ситуация усугубляется тем, что каналы незаконной миграции пытаются активно использовать дельцы наркобизнеса для транспортировки наркотиков, а также различного рода террористические и экстремистские организации для вывода либо заброски террористов и членов боевых групп на территорию западноевропейских государств. В потоке нелегальных мигрантов также имеются лица, совершившие у себя на родине преступления и скрывающиеся от преследования властей.

Многие нелегалы, прибыв в Беларусь, пополняют криминальную среду. Довольно часто иностранцы становятся сами жертвами мошенничества и других преступлений. Оставшись на территории республики без документов и средств к существованию, они вынуждены заниматься «подпольным» бизнесом, противоправной деятельностью, становиться на путь совершения преступлений.

Основную массу нелегальных мигрантов составляют граждане стран Африки и Азии следующих категорий:

Первая группа — «экономические» мигранты, проникшие в европейские государства СНГ через территорию Средней Азии и Закавказья с целью перемещения в экономически развитые страны Запада для получения там работы или организации собственного бизнеса.

Вторая группа — «транзитные» беженцы, стремящиеся через государства Содружества проникнуть в одну из стран Западной Европы с целью получения статуса беженца.

Третья группа — иностранцы, прибывшие на территорию государств СНГ под видом туристов либо на учебу и пытающиеся нелегально остаться на территории этих государств, наладить устойчивый бизнес в целях последующего выезда в страны Европы и Америки.

Четвертая группа — иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в СНГ в поисках убежища и с целью получения статуса беженцев.

Пятая группа — граждане азиатских и африканских государств, оставшиеся на территории Беларуси, ранее обучавшиеся в различных учебных заведениях, или работавшие здесь по контракту и после завершения учебы (работы) не пожелавшие вернуться на родину. Они отказываются выезжать на родину, мотивируя это изменением там политического строя и возникшей в связи с этим угрозой для их жизни в случае возвращения. К сожалению, часть этих лиц принимает активное участие в переброске нелегальных мигрантов.

Организация транзита нелегальных мигрантов

Всесторонний анализ незаконной миграции как явления свидетельствует о том, что она все в большей степени приобретает черты организованной

преступной деятельности с четко выраженной иерархией, конспирацией и дисциплиной, наличием надежного финансового обеспечения.

Транзит нелегальных мигрантов из стран Азии и Африки через территорию республики осуществляют, как правило, хорошо организованные относительно стабильные международные преступные группы, которые обладают современными средствами связи, разработанными маршрутами движения, повышенной системой конспирации и имеющие пособническую базу. Отмечается устойчивый рост профессионализма организаторов противоправной деятельности, специализирующихся на переправе незаконных мигрантов. Все большее количество лиц втягивается в организацию переправки незаконных мигрантов через границу, так как данный вид деятельности является одним из наиболее выгодных видов подпольного бизнеса. С течением времени в этот промысел включились организованные преступные структуры, которые в настоящее время имеют четкое распределение обязанностей, располагают значительными финансовыми средствами и хорошим техническим оснащением. Нелегальная миграция на всем пространстве бывшего СССР уже вышла за рамки отдельных государств, а в Беларуси она представляет реальную угрозу национальной безопасности, способствует росту преступности, в том числе и наркобизнеса.

Как правило, большинство лиц, нелегально прибывающих на нашу территорию, сопровождаются проводниками, которые держат при себе национальные паспорта и денежные средства иностранцев. Проводниками, как правило, являются гражданами СНГ или же бывшими гражданами стран Азии и Африки, оставшимися на постоянное место жительства и получившие официальный статус пребывания на территории Беларуси, что существенно осложняет возможность их выявления и задержания.

В последнее время организаторы стали заниматься не только незаконным оформлением документов отдельным иностранцам. Они создают на территории республики совместные и другие предприятия, которые под прикрытием образовательной, туристической или коммерческой деятельности организуют въезд мигрантов в Беларусь, их размещение на время подготовки и оформления документов и переправку через границу со специальным сопровождением. Это означает, что преступные транснациональные сообщества, управляющие процессом незаконной миграции, применяют все более квалифицированные, все более разнообразные и изощренные действия по усилению конспирации. На достаточно высоком уровне обеспечивается безопасность проведения операций по переправке групп мигрантов через границу. Организаторы преступных сообществ имеют возможность тщательно организовать информационное обеспечение своей деятельности. Они отслеживают все изменения политической ситуации, режим и методы работы правоохранительных органов, а также систему охраны государственной границы. По данным Государственного комитета пограничных войск

дарственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, через территорию страны скрытно перемещаются потоки незаконных мигрантов, в том числе международных террористов, лиц с криминальным прошлым и настоящим. Беларусь облюбовали главари и непосредственные организаторы этого криминального бизнеса, имеющие, как правило, профессиональную подготовку, полученную зачастую в специальных элитных подразделениях силовых структур бывшего СССР.

Меры противодействия нелегальной миграции не всегда достигают должного результата по ряду причин, главной из которых является отсутствие контролируемой государственной границы с Россией и Украиной. Административные воздействия в виде штрафа не являются эффективным средством пресечения незаконного пребывания иностранных граждан в связи с тем, что у большинства из них при себе нет средств для оплаты этого штрафа. Выдворение таких лиц в страны их гражданства практически невозможно опять же по причине отсутствия финансовых средств у депортируемых, а также отсутствия средств на эти цели в органах внутренних дел страны.

Всего за 1998–2000 гг. из Беларуси было депортировано 1609 человек. Начиная с 2000 г. депортация из страны производится только по специальному постановлению на каждого нарушителя.

Нелегальные мигранты составляют 90% нарушителей границы. Для государственной казны только задержание одного нарушителя государственной границы обходится в 300 долларов. Задержание, содержание и депортация одного из нелегальных мигрантов обходится примерно в 2 тысячи долларов. Да и высылка не дает эффекта. Поскольку прибывают нелегальные мигранты в основном из России, а контроль на границе с Россией практически отсутствует, это приводит к тому, что даже высланные на ее территорию нелегальные мигранты имеют возможность тут же беспрепятственно вернуться обратно.

Все более острой в Беларуси становится проблема **нелегальной торговли женщинами**. Согласно данным МВД в 2000 г. были выявлены 140 преступных групп, вовлеченные в организацию торговли женщинами (в 1999 г. их было 40). Из-за границы в Беларусь в 2000 г. были высланы 200 проституток. Больше половины молодых белорусских женщин, вовлеченных в сферу сексуальных услуг за границей, были привлечены в эту преступную деятельность обманным путем.

Большую роль играет высокая степень организации контрабанды нелегальных мигрантов, особенно в сочетании с малочисленностью подразделений органов внутренних дел республики, которые занимаются контролем за соблюдением режима пребывания иностранных граждан в республике.

Охрана границ и проблемы финансирования

В то время как въезд в страны СНГ, в том числе и Республику Беларусь, упростился, выезд из них в Западную Европу стал гораздо труднее. В результате многие мигранты оказались в ловушке, создав проблему как для Беларуси, в которой они находятся, так и для самих себя. В результате возникает парадокс: чем успешнее осуществляется борьба с незаконной миграцией, чем больше сил и средств задействуется, тем из-за невозможности пересечь границу больше незаконных мигрантов и на более длительный срок остаются нелегально на территории Беларуси.

Страны Запада стремятся использовать Республику Беларусь как «барьер» для мигрантов из стран третьего мира. Об этом свидетельствуют несопоставимые суммы, выделяемые международными организациями на цели борьбы с нелегальной миграцией Беларуси и соседним центрально-европейским государствам. Например, в рамках Фонда европейской программы помощи странам Центральной и Восточной Европы (ФАРЕ), Польше для «модернизации» границ с Беларусью выделено 15 млн. экю. Размеры же помощи международного сообщества Беларуси, через которую идет основной поток незаконных мигрантов, более чем скромны. Так, после международной конференции по проблемам миграции в СНГ, состоявшейся в мае 1996 г. в Женеве, республика на эти нужды получила лишь 200 тыс. долларов США.

Для реализации законодательных и других мер, направленных на борьбу с нелегальной миграцией, требуются большие материальные и финансовые ресурсы, которых у Беларуси нет. Это ложится дополнительным бременем на бюджет республики, тем более что значительная часть из него идет на покрытие расходов по нейтрализации последствий катастрофы на ЧАЭС. Поэтому следует ожидать, что правоохранительные органы Республики Беларусь в ближайшем будущем не смогут без соответствующей финансовой и технической помощи с прежней степенью эффективности сдерживать поток незаконных мигрантов, следующих через страну. Это неизбежно приведет к значительному увеличению попыток незаконного пересечения государственной границы, и эта проблема со всеми вытекающими последствиями становится все более серьезной проблемой и для Западной Европы.

Международное сотрудничество криминальной полиции и милиции европейских государств

Границы между странами практически не сковывают деятельность межрегиональных и преступных международных группировок. Состояние взаимодействия и согласованности в действиях криминальной полиции и милиции, уровень обмена ими оперативной информацией ставят криминальные структуры в заведомо более выгодные условия по отношению к органам правопорядка.

Это подтверждает крайнюю необходимость в более эффективном сотрудничестве и в распределении усилий между правоохранительными органами разных стран. Правительство республики убеждено, что должны существовать общеевропейский и международный подходы в борьбе с незаконной миграцией, а не просто западная Шенгенская система, с одной стороны, и Восточноевропейская система, с другой. Должен существовать согласованный общеевропейский подход, в рамках которого будут также функционировать региональные механизмы для обеспечения более совершенного приграничного сотрудничества.

Имеющаяся в Республике Беларусь информационная сеть по учету и контролю регулирования миграционных процессов развита недостаточно. Мы видим необходимость создания целостной республиканской системы по вопросам миграции, которая позволила бы обмениваться соответствующей информацией как внутри Республики Беларусь, так и в рамках международного сотрудничества с другими государствами. Данная информационная система могла бы способствовать повышению уровня управляемости процессами миграции, снизить негативный эффект неуправляемой миграции на социально-экономическую обстановку в Беларуси и соседних государствах, содействовать предупреждению и пресечению нелегальной миграции.

Вместе с тем следует отметить, что в последние годы сотрудничество криминальной полиции и милиции европейских государств несколько укрепилось. Осуществляется обмен сведениями об иностранных гражданах, совершивших преступления на территории других государств, информацией о действующих правовых нормах, материалами по конкретным уголовным делам, обмен опытом борьбы с преступностью, оказывается взаимная помощь в подготовке специалистов. Укрепились личные, непосредственные связи сотрудников полиции и милиции. Проводятся совместные оперативно-розыскные и следственные мероприятия.

В настоящее время в Комитете по организованной преступности и коррупции при МВД Беларуси создан автоматизированный банк данных специальной информации о лидерах преступных группировок и их участниках. В нем содержатся установочные данные указанной категории лиц, их криминальные связи, информация о наличии автотранспорта, накапливаются сведения о перемещениях указанных лиц и другая значимая оперативная информация. Все подучетные лица поставлены также на видеоучет. Налажен механизм пополнения банка данных информацией из территориальных подразделений и других органов внутренних дел Беларуси, а также выдачи ответов на запросы. Это дает некоторые результаты.

Так, в последний год произошло некоторое снижение количества задержанных нарушителей на границе. Если на протяжении 1995–1999 гг. на границе ежегодно задерживалось порядка 3000 человек,

из которых 30–40% были нелегальными мигрантами из стран Азии и Африки, то за 5 месяцев 2000 года было задержано только 830 человек на границе, причем из них только 14% из стран Азии и Африки.

Это объясняется активной деятельностью оперативных подразделений в тыловых районах по пресечению попыток нарушения границ указанной категорией лиц, а также усилиями других правоохранительных органов по борьбе с незаконной миграцией. В результате в 1999 году было задержано основное ядро организаторов незаконного миграционного процесса. Было задержано 170 организованных групп нелегальных мигрантов общей численностью 1312 человек и выявлено более 160 каналов нелегальной переправки людей (как ввоза, так и вывоза). Практически была парализована деятельность международных контрабандистов «живым» товаром через территорию Республики Беларусь.

Однако это не решает полностью проблему. Действия правоохранительных органов вынудили организаторов незаконной миграции переместить центр своей деятельности, минуя территорию Беларуси, в Украину и в Литву и далее в страны Западной Европы. Организаторы существенно изменили свою тактику, значительно усилили меры конспирации, активно прорабатывают вопрос привлечения в криминальные структуры сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих пограничных войск.

Меры по решению проблем нелегальной миграции

Для Беларуси, являющейся транзитной страной, в настоящее время весьма актуальной является проблема эффективного управления международными миграционными процессами и, в первую очередь, борьбы с нелегальной миграцией и незаконной переправкой мигрантов.

В этих условиях наше государство вынуждено прилагать значительные усилия по защите своих социально-экономических интересов. В связи этим в Республике Беларусь активно ведется разработка национального миграционного законодательства. В стране приняты законы «О беженцах» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь», предусматривающие ужесточение мер в отношении организаторов незаконной миграции и их пособников, «О внешней трудовой миграции», «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» и др. Подготовлен и представлен в законодательные органы проект Закона «Об иммиграции». Разработанная нормативно-правовая база в области миграции предоставляет каждому гражданину Республики Беларусь возможность выезжать, жить и работать за границей и является основой разрешительного привлечения иностранной рабочей силы на территории республики.

Выполнена Государственная миграционная программа, разработанная до 2000 года. Разработана и осуществляется новая Государствен-

ная миграционная программа, определившая задачи органов государственного управления Республики Беларусь по минимизации негативных последствий миграционных процессов. Программой предусмотрены конкретные меры по предотвращению незаконной миграции.

Для решения проблем нелегальной миграции и стабилизации миграционной обстановки в республике необходимо предпринять ряд как ведомственных, так и общегосударственных мер:

- 1) принять уголовное и административное законодательства, направленные на борьбу с нелегальной миграцией;
- 2) утвердить Государственную миграционную политику с разграничением компетенции структур, которые будут ее осуществлять;
- 3) внести изменения в порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства виз Республики Беларусь, направленные на ужесточение визовой политики государства по отношению к потенциально нелегальным мигрантам;
- 4) подготовить и заключить соглашения с Российской Федерацией и Украиной, а впоследствии и с другими сопредельными государствами о реадмиссии;
- 5) установить на отдельных участках посты милиции, пограничные войска оперативного перекрытия государственной границы;
- 6) создать банки данных по квартирам, которые сдаются в крупных городах внаем и используются для проживания нелегальных мигрантов, а также лицам, причастным к организации нелегальной миграции;
- 7) развить информационные системы учета въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории Беларуси;
- 8) организовать центр для временного содержания иностранных граждан, незаконно пребывающих на территории республики, для отбытия наказания и временного содержания нелегальных мигрантов;
- 9) создать специальные подразделения, осуществляющие миграционный контроль и выдворение нелегалов из республики.

В то же время, борясь с незаконной миграцией, следует помнить также о том, что среди мигрантов есть люди, которые бегут от преследований и войны, что в жерновах борьбы с миграцией могут быть разрушены сотни и тысячи семей и людских судеб. Нередко мировое сообщество на практике сталкивается с обратной стороной борьбы с миграцией, как это было 19 июня 2000 в Дувре, где в кузове грузовика было найдено 58 трупов незаконных мигрантов. Вполне вероятно, что секретный маршрут этого грузовика пересек несколько границ стран Восточной и Центральной Европы.

Это наглядно продемонстрировало взаимосвязь проблем, с которыми сталкиваются все государства в данной области.

Литература

1. Алешкевич В. Остановим ли нашествие мигрантов // «Вечерний Минск» 17 октября 1998 г.
2. Белозер В. Мы превращаемся в государство-накопитель // Белорусская думка, 1994, № 8
3. Кохан Н. Нелегальная миграция и поиск адекватного противодействия. /Беларусь/ //Беларусь в мире, 1997, № 1
4. Михайлов Г. Незаконная миграция — проблема наша и транснациональная // «Белорусская газета» 11 мая 1998 г.
5. Наркевич Г. Нелегальная иммиграция и европейская безопасность // Беларусь в мире, 1996, № 2
6. Нестерович В. Напролом через границу // Белорусская думка, 1994, № 4.
7. Сергеев И. Нелегалы. Кто они такие? И что они приносят в нашу жизнь? // «Народная воля» 14 января 1999 г.
8. Шахотько Л.П. Население Беларуси в конце XX века. Минск, 1996.

НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И НЕЗАКОННАЯ ЗАНЯТОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РФ

Количественные оценки и классификация нелегальных мигрантов в России

Со второй половины 1980-х годов и особенно в 1990-е годы международная миграция населения все более приобретает глобальный характер, что стало особенно заметно после крушения социалистического лагеря и распада СССР.

Россия и ряд других государств в соответствии с классификацией Международной организации по миграции в 1994 году была отнесена к странам одновременно выступающим в роли принимающих и отдающих население. С учетом иммиграционного потока из стран ближнего зарубежья Россия выдвинулась на третье место (после США и Германии) среди принимающих государств. «Побочным результатом» введения закона о свободе въезда и выезда в России стало развитие незаконной иммиграции. Пополнение внутреннего рынка труда за счет притока в страну иностранной рабочей силы сопровождается комплексом экономических и социальных проблем. Острейшая из них — незаконная иммиграция и занятость иностранных граждан. За последние 5 лет количество задержанных на границе незаконных мигрантов возросло почти в 10 раз.

Нелегальная (незаконная) занятость иностранных граждан может рассматриваться как:

- их трудовая деятельность, юридически не оформленная в соответствии с действующими в Российской Федерации правилами использования труда иностранных работников без оформления надлежащих разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности по найму (кроме законодательно установленных случаев, когда такие разрешения и подтверждения не требуются, как, например, для граждан Республики Беларусь);
- осуществление трудовой деятельности не в соответствии с полученным разрешением и подтверждением или по просроченным или поддельным (фиктивным) разрешениям (подтверждениям);
- занятие предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельностью без соответствующего оформления разрешений, лицензий и надлежащей регистрации в государственных органах (налоговых, социального обеспечения и т.п.);

– занятие запрещенными законом (криминальными) видами деятельности (организация проституции, торговля оружием и людьми, распространение наркотиков, порнография и т.п.).

Абсолютное число нелегальных мигрантов в России по оценкам бывшего Минфедерации составляет от 1 до 1,5 млн. человек, Федеральной пограничной службы — до 3 млн. человек, Е. Тюрюкановой — до 4 млн. Разница в оценках численности нелегальной миграции свидетельствует о том, что получение достоверных статистических данных чрезвычайно сложно. Эта проблема существует даже в странах с высокоразвитой системой статистического учета и сравнительно хорошо финансируемыми миграционными программами. Для совершенствования методов оценки нелегальной миграции необходимо разработать новые методологические подходы.

До 90% нелегальных мигрантов попадают в Россию через границу с Казахстаном, которая фактически открыта, чем пользуются жители не только Казахстана, но и многих зарубежных государств. У Казахстана заключено около 20 соглашений о безвизовом въезде со странами, с которыми Российская Федерация их не имеет. Это чревато массовым проникновением в страну опасных элементов от террористов до наркоторговцев.

В общем потоке нелегалов более 40% составляют выходцы из республик бывшего СССР, не прошедшие в установленные сроки регистрацию в органах внутренних дел или не оформившие должным образом свою занятость на территории России, например в торговле, строительстве, ремонте помещений.

Примерно столько же составляют иммигранты из стран дальнего зарубежья, въехавшие в Россию на законных основаниях по туристическим путевкам, приглашениям, гостевым, служебным визам, на временную работу или учебу, но с иной целью, чем указана ими при пересечении государственной границы. Они «теряются» для российской официальной статистики на многочисленных китайских и вьетнамских рынках, в нелегальных производственных цехах и других сферах теневой экономики.

Около 7% составляют иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию в поисках убежища, в том числе по линии УВКБ ООН по делам беженцев, но не получившие статус беженца.

Среди нелегальных иммигрантов можно выделить следующие группы:

- иностранные граждане, попадающие на территорию России нелегально, минуя паспортный и иммиграционный контроль, по недействительным документам;
- иностранцы из стран дальнего зарубежья, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным

- приглашениям, гостевым и служебным визам, но с иной целью, нежели указана при их оформлении (чаще всего с целью занятия челночным или иным мелким бизнесом, либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);
- иностранные граждане из дальнего и ближнего зарубежья и лица без гражданства, прибывшие в Россию в поисках убежища и не получившие статус беженца;
 - транзитные мигранты с просроченными визами, въехавшие в Россию легально с конкретной целью проследовать в другие страны;
 - иностранные граждане, включая граждан стран СНГ, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину в силу различных обстоятельств;
 - иностранные граждане, включая граждан стран СНГ, не прошедшие на российской территории в установленные законодательством сроки регистрацию по месту жительства или пребывания;
 - иностранцы, включая граждан стран СНГ, работающие с нарушением установленных российским законодательством правил занятости, в том числе работающие по межгосударственным соглашениям и контрактам, срок действия которых уже истек. Это люди, не имеющие возможности выехать из страны, или люди, не желающие этого делать.

Факторы и последствия нелегальной миграции в Россию

Главными факторами, влияющими на приток в Россию нелегальных мигрантов из СНГ и других стран, являются относительно более прочное экономическое положение РФ, большие различия в уровне жизни как стран СНГ, так и многих стран дальнего зарубежья (Ближнего и Среднего Востока, Африки, Азии и других регионов), ситуация на внутреннем рынке труда, появление в результате рыночных реформ в национальной экономике альтернативных форм занятости, связанных с использованием иностранного капитала, развитием смешанных форм собственности, частного сектора и индивидуальной занятости. Для граждан бывшего СССР, кроме того, присуще субъективное ощущение общности в сознании широких масс населения. При выборе мигрантами из СНГ мест проживания и работы в Российской Федерации важную роль играют такие факторы как:

- знание русского языка большинством мигрантов;
- общее советское духовное наследие, включая близкие представления о должном;
- сходство социального и трудового опыта у немалого числа людей, принадлежащих к старшему и среднему поколениям;
- примерно однотипная номенклатура профессий у городского населения;

- одинаковая организация среды проживания во многих городах и поселках;
- наличие в России национальных диаспор коренных народов бывшего СССР, готовых оказать информационную, моральную и материальную поддержку;
- относительно развитая транспортная сеть с Россией.

Другие важные причины нелегальной иммиграции связаны со слабостью российского законодательства, касающегося въезда, статуса и занятости иностранцев, отсутствием эффективной системы иммиграционного контроля, относительной «прозрачностью» отдельных участков российских границ, а также географическим положением, удобным для транзита из Азии в Европу. Проблема неконтролируемой миграции приобретает угрожающий характер, обостряя криминогенную обстановку, особенно в крупных городах.

Такая уникальная комбинация социально-экономических, геополитических и юридических факторов обуславливает нарастание проблем, связанных с нелегальной миграцией и занятостью иностранной рабочей силы. Эта ситуация усугубляется повышением криминальной активности, облегчающей нелегальным иммигрантам возможности их трудоустройства в стране. Процветающий бизнес по вывозу людей из России или транспортировке их через территорию страны на Запад привлекает сюда множество транзитных мигрантов из азиатских стран. В условиях существования «прозрачных» границ с республиками бывшего СССР неотъемлемой частью переходных экономик стала трудовая миграция (как в легальной, так и в нелегальной форме). Она амортизирует инфляцию, компенсирует падение доходов, позволяя значительной части населения избежать обнищания в условиях роста безработицы. Благодаря этим миграциям был спасен потребительский рынок на постсоветском пространстве. Трудовые миграции сформировали по существу альтернативную сферу занятости, они поддерживают интенсивные коммуникации между странами Содружества.

Основной поток временных трудовых и коммерческих мигрантов из стран СНГ продолжает идти в Российскую Федерацию. Их трансферты составляют весомую часть доходов стран СНГ. Хотя таким путем осуществляется вывоз денег из России, трансферты спасают многие страны СНГ от голода, тем самым стабилизируя социальную обстановку на границах России.

На протяжении 1999–2000 годов размеры учтенной миграции продолжали снижаться. Снижение общего объема привлекаемой на легальной основе рабочей силы тесно связано с нарастанием нелегальной миграции, которая, по оценкам, на порядок превышает легальную. На рынке труда России уменьшается численность и доля легальных иностранных работников, прибывших из стран СНГ, и увеличивается значение рабочей силы из третьих стран. Если в 1994 г. эта пропорция состав-

ляла соответственно 55% и 45%, то в 1999 г. 45% и 51%. Следовательно, больше половины всех легальных иностранных работников прибывает сегодня из третьих стран.

Иммиграционный контроль

С целью выработки и реализации Концепции государственной миграционной политики в конце 1992 г. в России была создана Федеральная миграционная служба России (ФМС), в ведение которой были определены, среди прочих, основные исполнительные, регулирующие и контролируемые функции в области экспорта и импорта рабочей силы в РФ. В функции ФМС и ее территориальных органов входит также организация учета трудовых контрактов и разрешений на работу иностранных граждан, въезжающих в страну. Проблема управления заключается в том, чтобы мера и формы такого участия были целесообразными, экономически оправданными и обоснованными.

В 1994 году для государственного управления миграционными процессами в РФ, осуществления контроля за ситуацией, своевременного принятия мер по ее нормализации в соответствии с Постановлениями Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» и «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» были созданы посты иммиграционного контроля. Удачный подбор пунктов пропуска через границу, где были созданы посты иммиграционного контроля, позволил осуществлять этот контроль в местах наибольшего пассажиропотока и соответственно наиболее вероятных местах въезда в Россию иностранных мигрантов.

Система иммиграционного контроля в России включает зарубежные представительства и аппараты уполномоченных в странах нового и старого зарубежья, а также пункты иммиграционного контроля во всех пограничных населенных пунктах, а для внутреннего контроля в густонаселенных районах.

Цель введения иммиграционного контроля - регулирование потока иммигрантов, прибывающих в страну или уже находящихся в ней. В более общем плане можно сказать, что иммиграционный контроль — это деятельность, направленная на регулирование иммиграции, обеспечение защиты прав мигрантов и соблюдение интересов РФ; а также комплекс мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию государства путем определения правового положения и целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе в поисках убежища, или находящихся на ее территории.

Иммиграционный контроль осуществляется в пунктах пропуска через государственную границу и на территории субъектов РФ соответствующими органами иммиграционного контроля, являющихся струк-

турными подразделениями территориальных органов миграционной службы. Сегодня в России работает 114 пунктов иммиграционного контроля на территории 89 субъектов федерации со штатной численностью 1,7 тыс. человек.

При этом, учитывая недостаток квалифицированных сотрудников и отсутствие надлежащих условий работы, часто контроль осуществляется выборочно, как по времени, так и по категориям граждан. Ежегодно сотрудниками пунктов иммиграционного контроля проверяется до 3 млн. иностранных граждан, из них почти 20% из дальнего зарубежья. Это составляет 15% всех иностранцев, въезжающих в страну через соответствующие пункты пропуска.

Иммиграционный контроль в Российской Федерации помимо контроля за въездом предусматривает отслеживание перемещений иностранцев внутри страны, за пребыванием в стране иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность, за соблюдением порядка привлечения и использования в иностранной рабочей силы на территории России, выявление российских юридических лиц, не обеспечивающих своевременного выезда иностранцев из страны, а также проведение аналитической работы.

На территории России в соответствии с Указом Президента РФ № 2146 от 16.12.1993 «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы» действует разрешительный порядок привлечения и использования работодателями иностранной рабочей силы на возвратной основе. Работодатели могут привлекать иностранную рабочую силу, а иностранные работники осуществлять трудовую деятельность только при получении соответственно разрешения на привлечение и подтверждения на право трудовой деятельности (за исключением категорий иностранных граждан, к которым обязательный порядок их получения не применяется).

Федеральный орган миграционной службы России направляет в соответствующие представительства и консульские учреждения РФ за границей информацию о выданных разрешениях и подтверждениях.

Подтверждение на право трудовой деятельности в совокупности с другими необходимыми документами, установленными Порядком оформления приглашений иностранных граждан на территорию Российской Федерации служит основанием для оформления виз с правом найма на работу иностранным гражданам консульскими учреждениями Российской Федерации за рубежом.

В случаях, когда подписанными межправительственными соглашениями предусмотрен безвизовый въезд иностранцев на территорию РФ, данное подтверждение вместе с национальным паспортом является основанием для въезда в Россию.

Осуществление иммиграционного контроля на территориях субъектов федерации осложняется по причинам: недостаточного количества

транспортных средств и финансирования; удаленности пунктов иммиграционного контроля от областных центров и других населенных пунктов, где концентрация мигрантов наибольшая. Так, в Мурманской области 2 поста иммиграционного контроля находятся в 250 км. от областного центра

Органы иммиграционного контроля действуют на основе иммиграционного законодательства, подзаконных актов и ведомственных инструкций. Существующая в настоящее время практика контроля за правомерностью пребывания иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в стране, основывается на требованиях, вытекающих из Указов Президента РФ от 16.12.1993 № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» и «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы» от 29.04.1994 № 847; инструкции «О порядке контроля за привлечением и использованием в РФ иностранной рабочей силы» и методических рекомендаций ФМС России, утвержденных в марте 1997 года.

Как видим, с момента вступления в силу указанных нормативных документов прошло немало лет, в стране произошли существенные изменения и документы нуждаются в серьезной доработке, с учетом этих изменений.

Государственный контроль за незаконным использованием иностранной рабочей силы

Работа за соблюдением правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы строится по принципу организации контроля за:

- законностью привлечения к работам иностранной рабочей силы работодателями;
- правомерностью нахождения работников на территории России и осуществления ими трудовой деятельности;
- своевременное продление разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности;
- своевременный выезд работников из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, утративших право пребывания на территории России, за ее пределы;
- обеспечения приоритетного права граждан РФ на занятие вакантных рабочих мест.

Серьезной задачей остается противодействие незаконному привлечению и использованию работодателями иностранной рабочей силы. Среди организаций, с которыми иностранные граждане состоят в трудовых отношениях, выделяются:

- а) российские организации:

- б) организации с иностранными инвестициями (долевое участие иностранных инвестиций, полностью принадлежащие иностранным инвесторам, филиалы иностранных юридических лиц);
- в) организации, расположенные в свободных экономических зонах;
- г) организации, принимающие командированных иностранных граждан;
- д) дипломатические представительства иностранных государств.

Большое число нелегальных мигрантов сконцентрировано в неформальном секторе экономики столичных и крупных городов, приграничных территорий со странами СНГ и государствами дальнего зарубежья.

Нелегальные мигранты являются благоприятной средой для нарушения российского законодательства в самых разнообразных областях. Это выражается не только в уходе от налогов и нарушений трудового законодательства в отношении самих иностранных работников, но и создает основу для других, более серьезных, правонарушений криминального характера. Находящиеся в РФ иностранцы, в первую очередь, незаконные мигранты являются сферой особого внимания криминогенных структур, в том числе нероссийского происхождения.

Изучение источников существования иностранцев, обращавшихся в миграционные органы, показало, что практически все они вовлечены в торговую деятельность, имеющую, в основном, незаконный характер.

Для организации контроля за привлечением и использованием иностранной рабочей силы производится сбор информации о работодателях, привлекающих иностранную рабочую силу, и работников из числа иностранных граждан и лиц без гражданства. Источниками информации являются: территориальные органы миграционной службы, областные (краевые) регистрационные палаты, администрации городов и районов, отделы Государственной статистической службы, органы МВД, налоговые инспекции и налоговые полиции. Сбором информации занимаются также сотрудники пунктов иммиграционного контроля в местах осуществления работ предприятиями, фирмами, различными организациями и отдельными физическими лицами, а также в пунктах пропуска через границу. В ходе контроля за въездом иностранцев по въездным документам и результатам опроса устанавливаются лица, прибывшие для работы, работодатели, к которым они прибыли, места осуществления работ. Затем проводится сверка разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности, количественный состав работников, указанных в разрешениях и их фактическое наличие. При необходимости сверяются данные, указанные в подтверждении с паспортными данными. Полученная информация обобщается и анализируется, затем вносится в базу данных.

Следующим этапом является контроль за правомерностью использования иностранной рабочей силы работодателями и правомерности

производства работ иностранными гражданами и лицами без гражданства непосредственно на предприятиях, в фирмах и на местах производства работ. На данном этапе контроля наиболее эффективными являются комплексные проверки с привлечением сотрудников взаимодействующих органов и в первую очередь сотрудников органов МВД с участием работников ОВИРа, налоговой и транспортной инспекций и др.

При проведении текущего и ежедневного контроля осуществляется выборочная проверка юридических и физических лиц на предмет использования иностранной рабочей силы.

Для осуществления контроля на автотрассах за иностранными перевозчиками с целью выявления фактов нарушения использования иностранной рабочей силы практикуются совместные проверки с органами Государственной транспортной инспекции.

По итогам проверок, в случаях выявления незначительных нарушений контролирующими органами практикуется оформление предписаний нарушителям, с указанием сроков их устранения. При выявлении более серьезных нарушений может быть принято решение об отзыве разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности. Основаниями для принятия такого решения являются:

У работодателя:

- нарушение законодательных и нормативных правовых актов РФ и ее субъектов;
- угроза гибели людей или нанесения ущерба их здоровью;
- неправомерная передача работодателем полученного им разрешения другому юридическому лицу;
- невыполнение предписаний и указаний ФМС РФ или территориальных миграционных служб.

У иностранного работника:

- передача подтверждения на право трудовой деятельности другому работнику;
- трудовая деятельность на должности, не соответствующей полученному подтверждению;
- невыполнение предписаний и указаний ФМС РФ и территориальных миграционных служб;
- совершение административного правонарушения или преступления;
- осуществление трудовой деятельности по месту, не указанному в подтверждении.

Решение об отзыве направляется в федеральный орган миграционной службы и доводится до сведения УВД и консульской службы МИД России, а также при необходимости передается в средства массовой информации.

В соответствии со ст. 41 Кодекса административных правонарушений РФ организации, чьи должностные лица нарушают законодатель-

ство о труде (в том числе нормы, определяющие порядок привлечения иностранной рабочей силы), могут подвергнуться штрафу до 100 минимальных размеров заработной платы. Однако штрафные санкции являются малоэффективными. Во-первых, штраф взыскивается Государственной инспекцией труда, а непосредственная работа с иностранной рабочей силой проводится ФМС РФ. В итоге получается, что миграционные органы не имеют полномочий по привлечению к ответственности, а государственная инспекция труда РФ помимо иностранцев имеет массу проблем и с россиянами в области трудовых отношений и поэтому недостаточно эффективно наказывает нарушителей. Наиболее логично было бы передать полномочия по применению штрафных санкций миграционным органам. Кроме того, штраф необходимо накладывать не только на организации, но и персонально на руководителей, поскольку, в отличие от юридических лиц, к гражданам при невыполнении обязательств по выплате штрафа можно применять более суровые меры воздействия, вплоть до назначения исправительных работ.

Невозможность применения санкции к предпринимателям, использующим иностранную рабочую силу и другим работодателям, не имеющим разрешения на право привлечения и использования иностранной рабочей силы, на основании заключенных сделок через договор подряда, приводит к систематическим правонарушениям в области иммиграционного законодательства с их стороны. Эти же факторы порождают правонарушения со стороны иностранных фирм, которые направляют работать на территорию России иностранных граждан без оформления разрешающих документов.

Иностранные граждане, принятые на работу с нарушением Положения «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы» подлежат выдворению из Российской Федерации органами МВД за счет средств работодателя. Однако в условиях «прозрачности» границ между странами СНГ применение этой нормы представляется проблематичным, поскольку выдворенное лицо может уже на следующий после депортации день въехать в Россию и заняться незаконной трудовой деятельностью, а фирмы зачастую не имеют средств на счетах, достаточных для выдворения иностранцев.

Во многих регионах требования, установленные федеральным законодательством, дополняются собственными методами. Подчас регионы более гибко решают эту проблему. Например, в Москве действует нормативный акт, согласно которому работодатель может претендовать на привлечение иностранной рабочей силы лишь после перечисления на банковские счета городских властей средств, необходимых для возвращения (выдворения) иностранных работников. В итоге в случае обнаружения нарушений в сфере привлечения иностранцев власти уже имеют средства для их отправки на родину. Организации, отказывающиеся нести расходы по возвращению иностранных граждан, лишаются права на привлечение иностранной рабочей силы.

Между миграционной службой Амурской области и Генеральным консульством в Шеньяне (Китай) была установлена телефаксная связь, через которую идет постоянный обмен информацией о лицах, выдворенных из страны, прибывающих в безвизовом порядке в составе туристических групп, о юридических и физических лицах, получивших разрешения на право привлечения иностранной рабочей силы, и т.д.

Одним из успешных средств защиты регионального рынка труда является порядок, используемый в Приморском крае. На приграничных с КНР территориях работает множество китайских граждан в сферах строительства и выращивания овощей. Заработная плата у них меньше, а качество работы лучше, чем у местных жителей. Однако они отнимают у последних работу. Для решения этой проблемы используется правило, согласно которому работодатель, желающий привлечь, допустим, 50 китайцев, обязан предоставить работу такому же количеству соотечественников. В итоге успешно сочетаются интересы местного населения, рыночный подход и желание китайских граждан работать в России.

Как видим, крайне необходимо, используя накопленный в регионах положительный опыт, разработать единое федеральное законодательство по вопросам регулирования трудовой деятельности иностранных граждан в России. Это позволит, в свою очередь, установить правовые рамки и ориентиры для регионального нормотворчества по данной проблеме, а также установить имеющиеся на уровне регионального законодательства нарушения прав человека.

Для проверки законности коммерческой деятельности физических лиц, из числа иностранных граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью на территории России, периодически осуществляются совместные с МВД проверки мест массовой торговли. Индивидуальные предприниматели (граждане Вьетнама, Молдовы, Азербайджана, Грузии, ряда других стран) нередко применяют наемный труд граждан, используя их в качестве продавцов без оформления трудовых отношений, что ведет к нарушениям трудового и налогового законодательства РФ. Фиксировать данные правонарушения затруднительно в связи с тем, что продавцы отказываются об этом сообщать, предпочитая выплачивать штрафы за незаконную торговлю.

Для реального представления о состоянии рынка труда используются данные центров занятости населения о лицах, состоящих на учете в качестве безработных. При проведении контроля в порядке применения нормы по обеспечению приоритетного права граждан РФ на занятие вакантных рабочих мест общее количество рабочих мест сверяется с данными отделений государственной службы статистики. Фактическая занятость рабочих мест на предприятии проверяется по учету

Условия сохранения незаконной занятости

Результаты проведения контроля свидетельствуют, что значительная часть работодателей предпочитает привлечение иностранной рабочей

силы без оформления разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации. Причины, побуждающие работодателей нарушать нормативные акты, регламентирующие трудовую миграцию на территории России, носят как субъективный, так и объективный характер.

К субъективным причинам можно отнести:

- стремление использовать дешевую рабочую силу (в основном это граждане Украины, приезжающие на сезонные работы, а также граждане Вьетнама);
- желание избежать отчислений в бюджетные фонды, не проводя иностранных граждан через кадровые аппараты и изыскивая возможности оплаты труда так называемым «черным налом»;

К объективным причинам относятся:

- неурегулированность вопросов трудовой миграции на межгосударственном уровне, что вызывает социальную незащищенность рабочих-мигрантов из ряда стран СНГ;
- отсутствие правовых знаний у лиц, занимающихся оформлением контрактов между российскими работодателями и иностранными работниками. Основная причина неприменения межправительственных двусторонних соглашений заключается в недостаточном освещении данных актов в специальных изданиях и средствах массовой информации;
- незнание иностранными рабочими правовых актов, защищающих их права, или вынужденных в силу экономических причин работать нелегально на территории России.

Кроме того, расширению масштабов нелегальной миграции в Россию способствуют:

1. недостаточный контроль за въездом (протяженность границ, их «прозрачность» на значительном расстоянии);
2. обширная сфера безвизового въезда в Россию из стран СНГ при наличии у них соглашений о свободе въезда с третьими странами;
3. несовершенство контроля за деятельностью юридических и физических лиц, которые приглашают в Россию и принимают иностранцев;
4. наличие на территории РФ условий занятости для нелегальных мигрантов;
5. возможность продолжительного нелегального проживания, бесконтрольного передвижения и нелегального трудоустройства;
6. отсутствие действенного механизма выдворения и депортации иностранцев, прибывших нелегально;
7. ужесточение иммиграционного законодательства в большинстве стран Европы, препятствующее въезду значительной части транзитных мигрантов, следующих через территорию России.

Итак, в настоящее время с помощью привлечения иностранных граждан российские предприятия и частные лица имеют возможность

использовать более дешевую, бесправную и в то же время дисциплинированную и нетребовательную рабочую силу, а также укомплектовывать штаты при отсутствии интереса к свободным вакансиям со стороны местного населения. Однако при улучшении ситуации на рынках труда соседних государств Россия может потерять данные трудовые ресурсы. Поэтому необходимо приводить условия труда и быта иностранных работников в соответствие с общепринятыми стандартами и усиливать ответственность работодателей, нарушающих права трудящихся-мигрантов.

Рекомендации по совершенствованию практики контроля над нелегальной миграцией и незаконной занятостью в России

Возникшие проблемы нелегальной миграции и незаконной занятости иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России в значительной степени зависят от разработки и принятия концепции внешней трудовой миграции в России, создания комплексной нормативной законодательной базы с учетом происходящих изменений в стране, внесения дополнений в ведомственные инструкции и административные акты, конкретизации механизмов их реализации.

Учитывая нехватку отдельных категорий работников, как например, учителей в учебных заведениях среднего и профессионального образования, медицинского персонала в лечебных учреждениях и больницах, целесообразнее предусмотреть в перечне должностей их замещение гражданами СНГ без оформления разрешающих документов в миграционных органах. Эта проблем актуальна еще и потому, что вопрос отнесения граждан СНГ к категории лиц, имеющих статус иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России, органами МВД не урегулирован.

Представляется необходимым для обеспечения интересов государства сосредоточить всю работу с иностранными мигрантами в рамках одной государственной организации, комплексно занимающейся регулированием миграционных процессов в стране. Это позволит устранить существующие недостатки, в том числе путем централизации и сосредоточения сил, материальных и денежных средств. В структуре этой организации разумно было бы предусмотреть создание иммиграционной инспекции (полиции) для обеспечения более качественного контроля за находящимися в России иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе занимающимися трудовой деятельностью. Создание такой структуры позволит в значительной степени пресечь незаконную миграцию в страну.

Так как нелегальная миграция преимущественно происходит из стран ближнего зарубежья, следует привлекать соседние государства к решению данной проблемы посредством унификации законодательства, создания координационного органа по вопросам незаконной трудо-

вой деятельности, и самое главное — помощи потенциальным нелегалам еще до пересечения российской границы.

Практический опыт работы по организации иммиграционного контроля в РФ выявил ряд проблем и нерешенных вопросов, основными из которых являются:

- отсутствие или несовершенство законодательной базы, регламентирующей деятельность постов иммиграционного контроля, что приводит к неоднозначному толкованию различными государственными органами значения, места и роли иммиграционного контроля в общей системе защиты государственных интересов России;
- несоответствие современным требованиям и объему решаемых задач организационно-штатной структуры постов иммиграционного контроля;
- невозможность нормального функционирования постов иммиграционного контроля в пунктах пропуска в связи с отсутствием там служебных помещений, специально оборудованных мест для проведения паспортно-визового контроля, линий связи и т.п.;
- отсутствие единой системы подготовки специалистов иммиграционного контроля;
- отсутствие локальной модемной связи между постами иммиграционного контроля;
- нерешенность вопроса об организации взаимодействия с иммиграционными структурами в пунктах пропуска сопредельных государств;
- отсутствие единой системы контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства Правил пребывания на территории России;
- отсутствие иммиграционной службы в административных и ведомственных актах, регламентирующих вопросы взаимодействия различных государственных органов, правовые функции при выявлении нарушений Законодательства РФ, направления деятельности по предупреждению нарушений;
- отсутствие технических средств по обеспечению постами иммиграционного контроля контрольных и учетных функций.

Исходя из опыта осуществления иммиграционного контроля за привлечением и использованием иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, целесообразно принять следующие меры:

1. Объединение в единую информационную систему базы данных государственных служб, осуществляющих контрольные функции и ведущих учет юридических, физических лиц — субъектов предпринимательской деятельности, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, а также занимающихся реализацией программ экономического сотрудничества ме-

жду юридическими и физическими лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность в России.

2. Оформление разрешений на право привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России предпринимателями других стран через представительства МИД, находящиеся в этих странах, с выдачей подтверждений на право трудовой деятельности в России. Процедуру регистрации трудовых мигрантов проводить постам иммиграционного контроля при первоначальном въезде на территорию России. Информацию для постановки на учет в качестве иностранного работника данной категории лиц направлять в регион по месту производства работ.
3. Постам иммиграционного контроля оформлять документы для получения подтверждения на право трудовой деятельности на территории их регионов, которым не требуется оформление разрешения.
4. Приведение в соответствие с требованиями нормативных актов порядка выдачи виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, следующим для осуществления трудовой деятельности на территорию России.
5. Разработка механизма воздействия на российских юридических лиц, имеющих консульское обслуживание. Например, при нарушении ими правил пребывания, выходить с ходатайством в МВД о лишении их консульской поддержки.

По данным государственной службы занятости на 1 декабря 1998 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 1 870 417 безработных, а на одну свободную вакансию претендовало в среднем 6,5 кандидатов. Дифференциация по регионам очень обширная: если в Москве на одно рабочее место претендовало 0,9 человек, то в Республике Калмыкия — 149,4 человек. Очевидно, что данный дисбаланс можно было бы частично выравнять с помощью межрегиональной миграции. Но если раньше с этой проблемой справлялись при помощи студенческих стройотрядов, разнообразных общественных призывов, сельскохозяйственного переселения, то в нынешней ситуации, при ограниченных финансовых ресурсах для ее решения можно привлекать иностранных мигрантов.

Начиная с середины первого десятилетия нового тысячелетия, в России произойдет принципиальное изменение демографической ситуации, которое выразится в сокращении населения в трудоспособных возрастах на обозримую перспективу. Учитывая этот фактор, а также наметившийся подъем российской экономики, можно предположить, что значение международной миграции, особенно трудовой, резко возрастет, а ее объемы значительно увеличатся.

В системе формирующегося мирового хозяйства следует ожидать расширения объемов нелегальной миграции, поскольку нелегальная миграция позволяет получать огромную выгоду не только отдельным предпринимателям и разнообразным посредникам, но и государству в

целом за счет увеличения налоговых платежей и экономии на социальных расходах.

Россия предполагает введение визового режима с отдельными странами дифференцированно, в зависимости от мощности потоков нелегальных мигрантов и с учетом роли страны как транзитной территории. Однако при всех обстоятельствах для граждан СНГ целесообразно сохранить льготный визовый режим.

В заключение хотелось бы отметить, что социально-правовые вопросы, существующие в сфере трудовой миграции, отражают основные принципы не только правовой защиты иностранных граждан, работающих на территории России, но полностью стыкуются с проблемами борьбы с незаконной миграцией, отраженными в концепции национальной безопасности.

В данной статье освещен лишь небольшой круг проблем, стоящих перед органами исполнительной власти и требующих основательного изучения и выработки конкретных решений.

Литература

Нормативные акты

1. Закон РФ от 20.04.1996 г. № 36-ФЗ «О занятости населения в РФ».
2. Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 60 «Об утверждении Положения о пунктах пропуска через Государственную границу РФ».
3. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы».
4. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля».
5. Указ Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики».
6. Указ Президента РФ от 24 февраля 2001 г. № 236 «О представительствах Министерства по делам Федерации за рубежом».
7. Указ Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы».
8. Федеральный закон от 15 августа 1996г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ».

Научная и справочная литература

1. Внешнеэкономический бизнес в России. Справочник (1997) // Под ред. Фаминского И.П. — М.
2. Красинец Е.С. (1997) Международная миграция населения в России в условиях перехода к рынку. М., Наука.
3. Малева Т. (1998) Российский рынок труда и политика занятости: парадигмы и парадоксы // Государственная корпоративная политика занятости // Под ред. Т. Малевой. Московский центр Карнеги. М..
4. Международный трудовой обмен на рынке рабочей силы города Москвы. (1997) Практическое пособие для трудящихся мигрантов и специалистов, работающих в сфере внешней трудовой миграции. М.
5. Незаконная миграция в России (2001) // Открытый форум МОМ. Вып.1. М..
6. О практике законодательного регулирования миграционных процессов Совет Всеобщей конфедерации профессиональных союзов. М., 1992.
7. Права человека: изложение фактов. (1997) №24: Права трудящихся мигрантов // Всемирная кампания за права человека. Женева.
8. Система иммиграционного контроля. (2001) Выпуск четвертый серии «Миграция населения» // Под ред. О.Д. Воробьевой. М.
9. Трудовая миграция в России. (2001) Выпуск второй серии «Миграция населения» Под ред. О.Д. Воробьевой. М.

НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ В США: ДО И ПОСЛЕ НАФТА

Миграция мексиканцев на территорию Соединенных Штатов является одной из ключевых проблем на протяжении всей истории двустороннего сотрудничества Мексики и США. При этом речь идет не столько о легальном въезде в страну, который в той или иной мере поддается планированию и регулированию со стороны американских властей, сколько о массовом нелегальном притоке мексиканцев, сдерживать который становится нелегко.

В последнее десятилетие экономика Мексики испытывает значительные изменения, связанные с переходом на неолиберальный путь развития и усилением процессов региональной интеграции. По темпам развития страна вошла в число наиболее успешно развивающихся стран мира и заняла ключевые позиции в Латинской Америке. Отсюда возникает вопрос: отразились ли эти изменения на миграционном потоке между Мексикой и США, который по своему масштабу занимает первое место в мире?

Миграция мексиканской рабочей силы в США — это, по сути, закономерный результат тесного взаимодействия двух стран с разным уровнем экономического развития. Существенная разница в уровне жизни и оплате труда является основным фактором миграции населения из Мексики в Соединенные Штаты. Кроме того, соседство двух стран является дополнительным стимулом в этом процессе. Протяженность совместной границы составляет 3,3 тыс. км, большая часть которой проходит по неширокой реке Рио-Гранде.

Миграция мексиканцев в США берет свое начало в конце XIX века, когда развитие сельского хозяйства, добывающей и легкой промышленности, строительство железных дорог на юге США требовало дополнительного притока дешевой рабочей силы из других стран. В период 1850–1880 гг. на заработки в США иммигрировало около 55 тыс. мексиканцев [17].

Во время первой мировой войны поток мексиканцев в США еще больше возрос. Мексиканцы восполнили нехватку американской рабочей силы и стали основными тружениками в хозяйстве южных штатов северного соседа. При этом часть из них находилась на территории США нелегально. Тогда статус нелегальных иммигрантов еще не был официально установлен, и американцы считали их “беглецами” из Мек-

сики. В 1924 г. впервые на юге США была создана пограничная патрульная служба, которая стала осуществлять контроль над незаконным пересечением границы, а мексиканские «беглецы» официально приобрели статус нелегальных иммигрантов.

В 30-е гг. XX века во времена глубокой депрессии в США доступ мексиканцев в страну был существенно ограничен. Легальным иммигрантам визы практически не выдавались, а нелегальных иммигрантов выдворяли из страны под угрозой тюремного заключения. Однако это продолжалось недолго, до тех пор, пока не началась вторая мировая война, когда в США стала осуществляться программа «Брасерос». Нехватка американских сельскохозяйственных рабочих на полях «Солнечного пояса» — одного из наиболее динамично развивавшихся экономических районов США — опять вынудила правящие круги США открыть свою границу для мексиканцев. В 1942–1964 гг. во время действия этой программы приток сезонных мексиканских рабочих *брасерос* составил более 4,6 млн. человек, многие из которых остались в США на постоянное место жительства (R. Smith, 2000). Во многом они способствовали созданию определенной социальной инфраструктуры для дальнейшего притока иммигрантов из Мексики. В 1970–80-е гг. приток легальных иммигрантов из Мексики составлял 50–60 тыс. человек в год. Нелегальная иммиграция достигала 1,5 млн. человек в год. Однако стоит иметь в виду, что 90% нелегальных иммигрантов выполняли сезонные работы в США и по истечении определенного срока времени возвращались обратно в Мексику. В этот период в среднем около 20% населения Мексики зависели от средств, зарабатываемых мигрантами и переводимыми в эту страну, объем которых колебался в пределах 1,5–2 млрд. долл. в год (Сударев, 2000).

В начале 1980-х гг. в период финансового кризиса мексиканской экономики приток нелегальных иммигрантов из Мексики в США с целью постоянного проживания увеличился. Если в 1980 г. всего в США незаконно проживало 2,5–3,5 млн. иммигрантов, то в 1986 г. их число составило 3,5–5 млн. человек. При этом, основная доля нелегальных иммигрантов приходилась на выходцев из Мексики.

Нелегальные иммигранты относились в основном к беднейшим слоям населения и шли на любой риск, чтобы достичь территории Соединенных Штатов. Некоторые из них пополняли ряды преступников, торговцев наркотиками и оружием. Другие трудились день и ночь на полях Калифорнии за ничтожный заработок, размер которого все-таки превышал стоимость труда в Мексике. Принятые в США еще в конце 1970-х гг. в период президентства Дж. Картера меры по ужесточению миграционного режима (в частности, на некоторых участках американо-мексиканской границы были возведены проволочные заграждения, были предприняты меры по ущемлению в правах нелегальных иммигрантов и их детей) не смогли поставить эффективный заслон на пути нелегальной иммиграции, а лишь вызвали обострение отношений на межправитель-

ственном уровне. Участвовавшие аресты и высылки нелегальных иммигрантов (только в 1986 г. было депортировано свыше 1,5 млн. чел. [Aragonés, 2001]), грубое обращение с ними возмутили мексиканскую общественность и вызвали соответствующую реакцию официального Мехико. В связи с этим впервые в 1986 г. Конгресс США принял новое миграционное законодательство, получившее название «Закон Симпсона-Родио», которое, несмотря на целый ряд ограничительных норм, тем не менее, ввело в практику ряд послаблений для нелегальных иммигрантов. Основной целью этого закона стало сокращение численности иммигрантов, незаконно проживающих на территории Соединенных Штатов. Для этой цели была проведена амнистия, нацеленная на легализацию нелегальных иммигрантов, в результате которой в конце 1980-х – начале 90-х гг. зарегистрировалось более 2,7 млн. человек, 2 млн. из которых составили мексиканцы (Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999). В этот период за счет зарегистрировавшихся нелегальных иммигрантов количество легальных иммигрантов из Мексики резко возросло и в 1991 г. достигло рекордного показателя — почти 1 млн. человек, более 50% из всех иммигрантов в США (см. таблицу 1). Кроме того, для ужесточения контроля над нелегальной иммиграцией был запрещен найм нелегальных работников, а в отношении работодателей-нарушителей этого закона введены соответствующие санкции и установлен размер штрафа от 250 до 10 тыс. долл. Однако, несмотря на предпринятые меры, приток нелегальных иммигрантов из Мексики существенно не сократился.

Таблица 1. Легальная иммиграция в США 1988–1999 гг.

год	всего, тыс.чел.	иммигранты из Мексики	
		тыс. чел.	доля от всех иммигрантов, %
1988	643,0	95,0	14,8
1989	1090,9	405,2	37,1
1990	1536,5	679,1	44,2
1991	1827,2	946,2	51,8
1992	974,0	213,8	22,0
1993	904,3	126,6	14,0
1994	804,4	111,4	13,8
1995	720,5	89,9	12,5
1996	915,9	163,6	17,9
1997	798,4	146,9	18,4
1998	654,5	131,6	20,1
1999	646,6	147,6	22,8

Рассчитано по: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, USA, 1999

В конце 1980-х – начале 90-х гг. Мексика вступила на неолиберальный путь развития. Правительством этой страны была обнародована новая программа развития национальной экономики, нацеленная на предоставление свободы частным предпринимателям, приватизацию государственных предприятий, расширение рыночных отношений, либерализацию внешней торговли и привлечение иностранных

инвестиций. Развитие интеграционных процессов привело к тому, что в 1992 г. правительствами США, Канады и Мексики был подписан Договор о североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА), который вступил в силу 1 января 1994 г. Основными целями этого Договора стали постепенная ликвидация почти всех торговых и инвестиционных барьеров на пути взаимной торговли трех стран и достижение свободного движения товаров, услуг и капиталов через их границы.

Подписание этого Договора преследовало и другие цели, а именно, сторонники НАФТА высказывали свое мнение о том, что отмена таможенных пошлин и развитие региональной торговли будут способствовать росту производства в Мексике, развитию национальной экономики, повышению занятости и уровня жизни населения. Последнее в свою очередь позволит сократить приток мексиканской рабочей силы в США. При этом в первую очередь речь шла о нелегальных иммигрантах. Кроме того, многие американские предприниматели решили воспользоваться выгодами, предоставляемыми НАФТА, и создать филиалы своих компаний на территории Мексики, а в ряде случаев целиком перенести производство в эту страну, используя дешевую рабочую силу на месте. В первое десятилетие НАФТА в Мексике ожидалось создание 60 тыс. новых рабочих мест.

В 1993 г. президент Мексики Карлос Салинас заявил, что мексиканцы мигрируют туда, где создаются новые рабочие места, а именно на север страны, а затем в Соединенные Штаты. Он подчеркнул, что после вступления в НАФТА рабочие места будут создаваться непосредственно там, где люди живут, поэтому миграция и в пределах страны и за ее пределы в значительной степени сократится.

Однако существовала и другая точка зрения. До подписания Договора НАФТА многие американские эксперты считали, что на первоначальном этапе действия этого Договора поток мексиканских мигрантов в США резко возрастет и лишь спустя многие годы начнет сокращаться. По их мнению, миграционные взрывы в течение переходного периода — естественные явления. Об этом свидетельствует опыт европейских и азиатских стран.

В период индустриализации европейских стран 1850–1925 гг. почти 48 млн. европейцев эмигрировали в другие страны мира (O'Connor, Farsakh, 1996). Значительно увеличилось потоки иммигрантов, в том числе и нелегальных, из Италии и Испании на пороге их вступления в Европейское сообщество. Даже приняты были дополнительные меры по ограничению иммиграции, которые были сняты после 6-10 лет переходного периода. И только с этого момента итальянцы и испанцы стали свободно перемещаться в пределах стран-участниц соглашения в поисках более выгодного места работы.

Увеличение миграционного потока наблюдалось и в Азии. В 1982 г. Корею покинуло около 200 тыс. рабочих, но уже в 1992 г.

с повышением экономической стабильности в стране насчитывалось 100 тыс. иностранных рабочих (O'Connor, Farsakh, 1996). Даже в таких быстро развивающихся странах, как Малайзия и Таиланд, где переходный период продолжается, миграционные потоки крайне противоречивы. С одной стороны, эти страны являются поставщиками рабочей силы в Китай, где большое число малазийцев занято в строительстве; с другой стороны, в эти страны приезжает большое количество индонезийцев в поисках работы.

Вступление Договора НАФТА в силу уже оказало некоторое влияние на миграцию мексиканцев в США. Однако существенных результатов в отношении сокращения миграционного потока добиться пока не удалось. Как и предполагалось, образование НАФТА явилось одним из основных факторов роста мексиканской экономики. За 5 лет существования соглашения рост ВВП Мексики составил в среднем 5% в год, значительно сократился уровень инфляции с 52% в 1995 г. до 12% в 1999 г. В Мексику устремился иностранный капитал, и стремительного возросло число сборочных предприятий «макиладорас»²³. В 1990 г. в стране насчитывалось около 1,8 тыс. таких предприятий с общим числом занятых 500 тыс. человек, в 2000 г. количество предприятий почти удвоилось и составило 3,5 тыс., число занятых превысило 1,2 млн. человек [15].

До подписания Договора НАФТА предприятия «макиладорас» размещались только на севере Мексики в приграничных с США городах-близнецах: Тихуане, Мехикали, Ногалес, Сьюдад-Хуарес, Нуэво-Ларедо и Матаморосе. Это притягивало мигрантов со всей страны на север Мексики, а затем и в США. В результате либерализации внешнеэкономической деятельности и подписания Договора НАФТА предприятия «макиладорас» стали размещаться практически по всей стране. Так, если в 1980 г. на долю всех приграничных с США штатов Мексики приходилось более 90% всех занятых на «макиладорас», то в конце 1990-х гг. эта доля сократилась до 73% [7,8]. Более 25% пришлось на остальную часть страны. Возникли новые крупные центры размещения сборочной индустрии в центральной части страны в городах Дуранго, Агуаскальентес, Гуанахуато, Пуэбла, Мерида. В некоторой степени это позволило

²³ Основная часть мексиканского экспорта создается на иностранных предприятиях, которые специализируются на сборке конечной продукции из сырья, импортированного беспошлинно. Такие предприятия носят название «макиладорас» от старого испанского термина «макила», обозначающего плату мельнику за помол зерна. Первые предприятия «макиладорас» появились на территории Мексики в 1965 г. после принятия правительственной программы развития северных территорий страны. По этой программе крупные американские корпорации получили право создавать в приграничной зоне Мексики свои сборочные предприятия для использования дешевой рабочей силы, куда беспошлинно завозили сырье и полуфабрикаты, а увозили готовые изделия, узлы для окончательной сборки на головных предприятиях США. В Мексике оставалась «плата за помол» — заработная плата, оплата энергии и других затрат, увеличивалась занятость, росла квалификация рабочей силы.

сократить поток внутренней миграции населения и создать новые рабочие места непосредственно там, где люди живут постоянно.

Производство на предприятиях «макиладорас» связано с перспективными отраслями мексиканской экономики, ориентированными, прежде всего, на экспорт. К ним относятся сборка электроники и электротехники, автомобилей, пошив одежды и обуви, производство игрушек, мебели, медикаментов и др. Развитие этих отраслей способствует повышению заработной платы на их предприятиях. После образования НАФТА средняя заработная плата на предприятиях «макиладорас» увеличилась более чем вдвое и в настоящее время составляет 3 долл. в час.

В настоящее время многие мексиканцы стремятся работать на предприятиях «макиладорас». Однако устроиться на такую работу не так легко. Для этого необходимо иметь, по крайней мере, среднее или среднее специальное образование и обладать определенными навыками. Для выходца из сельской местности, имеющего несколько классов среднего образования, попасть на такую работу очень сложно, а для того, чтобы прокормить семью, нужны деньги. Поэтому выход остается один — отправиться на заработки в США и пополнить ряды неквалифицированной рабочей силы.

Большинство нелегальных иммигрантов в США остаются выходцами из сельской местности. Многие из них в поисках работы мигрируют сначала в города, а затем после неудачных попыток найти работу отправляются в США. Традиционно штатами эмиграции считались Дуранго, Гуанахуато, Халиско, Мичоакан, Сан-Луис-Потоси и Сакатекас. Однако в последние годы после вступления в силу НАФТА их география расширилась, и к ним прибавились штаты Оахака, Герреро, Пуэбла, столица страны — город Мехико.

Разница в оплате труда между Мексикой и США продолжает оставаться самым весомым фактором миграции мексиканских рабочих на север. В США средняя заработная плата мексиканца составляет 10–14 долл. в час, что примерно втрое выше, чем у себя на родине. Нелегальные иммигранты зарабатывают вдвое меньше 6–7 долл. в час, но, несмотря на это, размер их заработной платы продолжает оставаться выше, чем в Мексике.

Для Мексики характерна сильная диспропорция населения по уровню дохода. После образования НАФТА ситуация не изменилась, а в некоторых случаях стала еще острее. В настоящее время из 100 млн. жителей страны 44 млн. человек проживают за чертой бедности (20 млн. человек в 1994 г.), а 10 млн. человек получают 40% всего национального дохода (Villareal, Villarreal, 2001). В связи с этим сократить приток мексиканцев в США пока не удастся. Наоборот, как и предполагалось рядом специалистов, поток иммигрантов из Мексики продолжает расти. При этом значительная их доля остается на постоянное место жительства в США. Если в 1990 г. на территории США проживало 4,3 млн. выходцев из Мексики (легальных и нелегальных иммигрантов), что составляло

20% среди всех иммигрантов, то в 2000 г. — почти 8 млн. чел., или 30% соответственно (см. рисунок 1). В этот период население мексиканцев, проживающих в США, ежегодно увеличивалось в среднем на 350 тыс. человек. Что касается нелегальных иммигрантов, то их численность также возросла с 2–2,5 млн. чел. в начале 1990-х гг. до 3–3,5 млн. чел. в 2000 г. (Camarota, 2001).

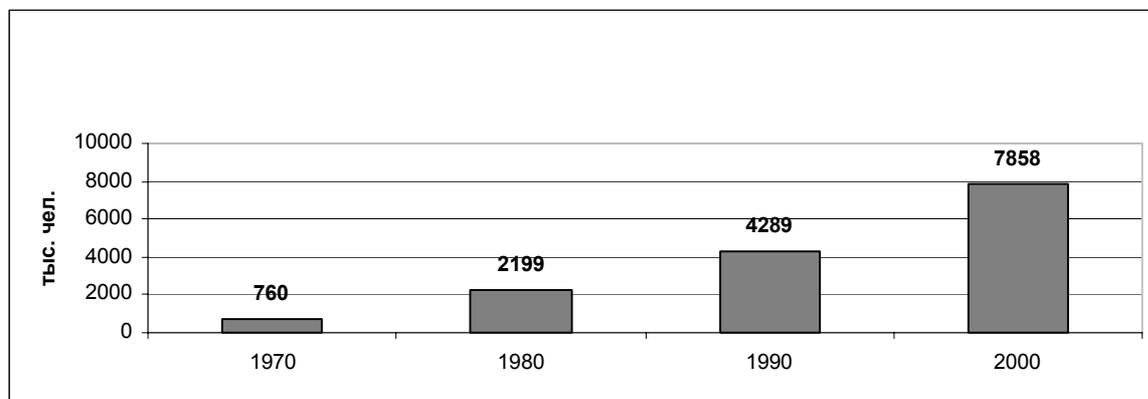


Рисунок 1. Численность иммигрантов из Мексики, проживающих на территории США в 1970–2000 гг., тыс. чел.

Источник: Steven Camarota «Immigration From Mexico: Assessing the Impact on the United States», Center for immigration studies, Washington, 2001, p. 13

После подписания Договора НАФТА выгоды получили в основном крупные мексиканские производители. В настоящее время только 500 фирм являются крупными экспортерами, тогда как большинство мелких и средних предприятий — более 97% — не имеют возможности выйти на мировой рынок. Некоторые из них не выдержали возросшей конкуренции со стороны американских и канадских производителей и вынуждены были закрыться. Сложная ситуация сложилась в ряде отраслей сельского хозяйства Мексики, которые из-за конкуренции понесли существенный урон. В первую очередь к ним относятся зерновое и молочное хозяйство, свиноводство. Так, падение цен на кукурузу и сокращение заработной платы на 20% привело к росту эмиграции мексиканских работников, многие из которых направились на сельскохозяйственные плантации США. По некоторым данным в 1990-е гг. в США иммигрировали от 600 до 800 тыс. сельскохозяйственных рабочих из Мексики (15% всех занятых в сельском хозяйстве), большинство из которых составили нелегальные иммигранты (Smith, 2000).

В последнее время ежегодно границу Мексики с США пересекает 1 млн. нелегальных иммигрантов. При этом 80% из них приезжают на временные заработки и в среднем через полгода возвращаются домой. Остальные 20%, т.е. 200 тыс. человек в год остаются в Соединенных Штатах на постоянное место жительства. Многие из них уже имеют родственников в США и отправляются к ним в надежде через какое-то время получить грин-карту.

Размещение мексиканцев на территории США практически не изменилось. Три четверти всех нелегальных иммигрантов из Мексики проживают всего в четырех южных штатах США: Калифорнии, Аризоне, Техасе и Флориде, причем в Калифорнии остается половина всех нелегальных иммигрантов (Samarota, 2001). Концентрация выходцев из Мексики на юго-западе Соединенных Штатов в значительной степени определяет экономическую, политическую, социальную и культурную жизнь этой части страны.

В настоящее время пересечь границу Мексики с США для нелегальных иммигрантов становится все труднее и труднее. После подписания Договора НАФТА правительством США были выделены дополнительные средства на усиление пограничного контроля, установлены новые световые прожекторы, камеры ночного видения, сенсорные датчики и т.д. В 2000 г. число пограничников американской патрульной службы возросло до 10 тыс. — почти втрое по сравнению с началом 1990-х гг.

Основным перевалочным пунктом для нелегальных иммигрантов остается участок границы с Аризоной. Здесь нелегальные иммигранты, прежде чем достичь ближайшего города США, вынуждены пройти десятки километров по знойной пустыне, где днем температура достигает 45°C. Для некоторых из них этот поход становится последним. По данным статистики только в 2000 г. от жажды и истощения погибли почти 400 человек нелегальных иммигрантов.

В большинстве случаев для того, чтобы пересечь границу, нелегальные иммигранты прибегают к услугам местных гидов-проводников, которые в народе именуется «койотами». Они хорошо знают дороги, места патрульных служб, но не гарантируют безопасного прохода. Услуги «койота» стоят немалых денег от 800 до 1000 долл. с человека — в три раза выше по сравнению с началом 1990-х гг. На территории США нелегальные иммигранты могут купить фальшивые документы: паспорта, водительские права, номера социального страхования. Все это вместе взятое приносит мексикано-американской мафии доход сравнимый лишь с оборотом наркотиков.

Ситуация с контролем нелегальной иммиграции из Мексики остается крайне противоречивой, поскольку затрагивает интересы разных сторон, прежде всего центральных властей и местных работодателей.

С одной стороны, властями США предпринимаются немалые усилия по сдерживанию нелегальной иммиграции. Помимо усиления пограничного контроля правительство Соединенных Штатов ввело систему высоких штрафов с американских предпринимателей за использование труда нелегальных иммигрантов, отменило право бесплатной экстренной медицинской или продовольственной помощи даже для детей нелегальных иммигрантов, наладило депортацию из страны. В 1995 году были де-

портированы обратно в Мексику 850 тыс. мексиканцев; за первые 6 месяцев 1996 года этой участи подверглись еще 500 тыс. мексиканцев [18].

С другой стороны, контроль над нелегальной иммиграцией остается наиболее слабым и наименее эффективным звеном миграционной политики США. Сезонные сельскохозяйственные рабочие из Мексики остаются основной рабочей силой на полях Калифорнии, Орегона. Поэтому в те моменты, когда центральные власти США пытаются ужесточить миграционный режим и в первую очередь ограничить нелегальную иммиграцию, власти этих штатов нередко выражают открытое несогласие и требуют ослабить пограничный контроль. Так, еще в 1987 г. в подобной ситуации губернатор Орегона заявил о готовности ввести в штате чрезвычайное положение в связи с катастрофическими последствиями для сельского хозяйства (Сударев, 2000). В середине 1990-х гг. в связи с ужесточением пропускного режима на границе с Мексикой Ассоциация сельскохозяйственных производителей Калифорнии направила письма соответствующим властям, которые к апрелю 1996 года запросили разрешение на заключение краткосрочных контрактов с 350 тыс. рабочих из Мексики [18].

В последние годы произошли изменения в структуре занятости нелегальных иммигрантов из Мексики. До начала 1990-х гг. большинство из них трудились в сельском хозяйстве США, а в настоящее время — лишь 18%. Остальные 80% работают в других секторах экономики, преимущественно в промышленном производстве, строительстве и розничной торговле (см. таблицу 2). Многие из них подвергаются сильной дискриминации со стороны американских работодателей. Под угрозой депортации из страны они вынуждены соглашаться на низкую заработную плату, жить в нечеловеческих условиях и работать по 12 часов в сутки. По подсчетам, 1/3 нелегальных иммигрантов из Мексики живут за чертой бедности (Samarota, 2001).

Несмотря на то, что вопросы, связанные с миграцией мексиканцев в США, довольно часто обсуждаются в правительственных кругах обеих стран, публикуются в прессе, в действительности их решению уделяется недостаточно внимания. С одной стороны, приток мексиканцев в США служит постоянным источником дешевой рабочей силы для американских производителей южных штатов. На иммигрантов из Мексики приходится 3,3% всей рабочей силы этой страны и лишь 2% доходов. При этом 1,4% доходов получают легальные иммигранты из Мексики и лишь 0,6% приходится на нелегальных иммигрантов. С другой стороны, для Мексики переводы мексиканцев, работающих в США, составляют третий по величине источник дохода после продажи нефти и туризма. Считается, что ежегодно семьи иммигрантов получают от 6 до 8 млрд. долл. Это почти 10% национального дохода и 3% ВВП всей страны (R. Villareal, R.R. de Villarreal, 2001). Недаром нынешний

президент Мексики В.Фокс назвал мексиканцев, работающих в США, героями.

Таблица 2 Структура занятости иммигрантов из Мексики по отраслям экономики США в 1999 г., %

отрасль экономики	все иммигранты из Мексики	легальные иммигранты из Мексики	нелегальные иммигранты из Мексики
Сельское и лесное хозяйство, рыболовство	14,5	11,6	17,7
Горнодобывающая промышленность	0,4	0,5	0,3
Промышленное производство	23,6	23,8	23,1
Строительство	14,0	10,6	17,9
Транспорт и связь	3,5	4,5	2,4
Оптовая торговля	4,0	3,6	4,4
Розничная торговля	17,4	18,4	16,4
Финансы, страхование, недвижимость	1,9	2,5	1,2
Частное обслуживание	6,1	6,2	5,9
Индустрия развлечения и отдыха	1,1	1,1	1,1
Профессиональное обслуживание	6,3	10,0	2,1
Другое	7,2	7,2	7,5

Источник: Steven Camarota «Immigration From Mexico: Assessing the Impact on the United States», Center for immigration studies, Washington, 2001, p. 20

Итак, первое десятилетие после подписания Договора НАФТА не решило проблему миграции мексиканцев в США. Как и предполагалось рядом исследователей, этот миграционный поток заметно увеличился и продолжает расти. Несмотря на усиление пограничного контроля на границе с Мексикой число нелегальных иммигрантов также не уменьшается. Они продолжают пополнять ряды низко квалифицированной дешевой рабочей силы США.

В настоящее время решение проблемы нелегальной иммиграции требует новых конструктивных подходов и тесным образом связано с контролем легальной иммиграции. С одной стороны, ужесточение иммиграционного контроля и снижение квот естественным образом стимулирует приток нелегальных иммигрантов в США, поэтому на современном этапе двустороннего взаимодействия необходимо достичь некоего компромисса в миграционной политике. С другой стороны, проживание родственников в США служит магнитом для многих мексиканцев, поэтому власти США должны обратить особое внимание на эту сторону вопроса. При этом речь идет не о ближайших родственниках, которые

согласно американскому законодательству имеют право на воссоединение семей. Имеются в виду дальние родственники или даже знакомые, которые помогают нелегальным иммигрантам и таким образом стимулируют процесс нелегальной иммиграции.

Многие исследователи считают, что сокращение нелегальной иммиграции произойдет вследствие естественного сокращения притока легальных иммигрантов в США. Что касается легальной иммиграции из Мексики, то в этом процессе явно наметились и положительные тенденции, которые в будущем, возможно, приведут к сокращению притока мексиканцев в США. В первую очередь это касается развития иностранных сборочных предприятий «макиладорас» на территории Мексики. После подписания Договора НАФТА их число заметно возросло и продолжает увеличиваться, вовлекая в процесс производства все большее количество мексиканских рабочих. По мере вступления в силу положения НАФТА о происхождении товара, т.е. при условии соблюдения в каждом экспортируемом товаре определенного, растущего с каждым годом процента компонентов местного производства, эта тенденция сохранится. В Мексике возрастет число предприятий в ключевых отраслях сотрудничества. Процесс функционирования Договора НАФТА с 1994 года неуклонно способствует повышению оплаты рабочей силы на этих предприятиях. Кроме того, рост мексиканской экономики позволит сократить инфляцию и в целом повысить благосостояние населения страны. Все это постепенно будет способствовать уменьшению миграционного потока из Мексики в США. Очевидно одно: для достижения ощутимых результатов потребуется немало времени, и пройдет не одно десятилетие до тех пор, когда миграционные потоки между странами НАФТА станут сбалансированными и полностью легализованными.

Литература

1. Сударев В.П. (2000) «Взаимозависимость и конфликт интересов. США и Латинская Америка /вторая половина XX века/», М.: ИЛА РАН.
2. Цапенко И. (2000) «На перекрестках иммиграционной политики» // МЭ и МО, №10, с. 29–39.
3. Aragonés A.M. (2001) «Trabajadores indocumentados y políticas neoliberales» // Comercio Exterior, №4, p. 323-332.
4. Camarota S.A.(2001) «Immigration from Mexico: Assessing the Impact on the United States», Washington: Center for Immigration Studies.
5. Cruz Zamorano A.R. (2001) «Migraciones: las fronteras errantes de la globalización» // Comercio Exterior, №11, p. 1015–1021.
6. de León J. G., Tuirán R. «Mexican Migration to the United States: Continuity and Change», www.unam.mx.
7. «Indicadores economicos», Banco de Mexico, Septiembre, 1992.
8. «Indicadores economicos», Banco de Mexico, Julio, 1999.
9. McCarthy T. «The Coyote's Game»// Time, 2001, 11 june.
10. O'Connor D., Farsakh L. (1996) «Development strategy, employment and migration», OECD.
11. Villareal R., de Villarreal R.R. (2001) «La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica» // Comercio Exterior, №9, p.778–788.
12. Smith R. (2000) «Dilemas y perspectivas del sistema migratorio de América del Norte» // Comercio Exterior, №4, p. 289–304.
13. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999, USA.
14. Yúnez-Naude A. (2000) «Cambio estructural y emigración rural a Estados Unidos» // Comercio Exterior, №4, p. 334–339.
15. www.inegi.gob.mx
16. www.cis.org
17. www.pbs.org
18. www.polpred.ru

НЕЛЕГАЛЬНАЯ ИММИГРАЦИЯ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В конце XX века в России произошли большие политические и социально-экономические изменения, что серьезным образом отразилось на всех сферах жизни общества. Либеральные социально-экономические и структурные реформы, развитие частного предпринимательства и активная интеграция России и остальных стран бывшего СССР в международное экономическое и политическое пространство открыли для людей новые возможности для самореализации и создали принципиально новые виды трудовой деятельности. Структура рынка труда стала более гибкой и разнообразной. Появились альтернативные, не связанные с государственным сектором, возможности трудоустройства и заработков, что было очень важно на фоне уменьшения доли государственного сектора и создало предпосылки для интенсификации миграционных процессов, в частности, трудовой и учебной миграции. Немаловажную роль в увеличении миграционной активности играет глобализация мирового хозяйства, стремительное развитие рынка услуг и информационных технологий.

Помимо позитивных последствий социально-экономических реформ возник целый ряд негативных факторов, которые также определяют качественные и количественные характеристики миграционных процессов. Прогрессирующая дифференциация доходов различных групп населения, сильные региональные различия в уровне социально-экономического развития отдельных территорий России и всего постсоветского пространства, социальное неравенство и диспропорции экономического развития — все это оказывает серьезное воздействие на характер и формы международной миграции в России и во многом объясняет появление нелегальной миграции. Как писал известный французский демограф Жорж Тапинос, «с экономической точки зрения миграция — это прежде всего ответ на отсутствие развития» (Tapinos G., 1974, p. 289). Развивая этот тезис относительно нелегальной миграции, можно отметить, что нелегальная миграция это результат сохраняющихся структурных и институциональных диспропорции современного мира. Нелегальная иммиграция, имея в подавляющем большинстве случаев трудовой характер, стала объективным социально-экономическим явлением и может рассматриваться как один из факторов экономического развития как России, так и мира в целом.

Проблеме нелегальной иммиграции в Россию в последнее время начинают уделять все больше внимания. Отсутствие достоверных статистических данных о нелегальной иммиграции не дает возможности оценить всю полноту ее влияния на демографическое и социально-экономическое развитие страны. Под понятием нелегальной иммиграции мы будем пони-

мать въезд на территорию России граждан других государств, имеющий своей целью нелегальное трудоустройство. По разным источникам в России на сегодняшний день находится от 1,5 до 15 млн. нелегальных иммигрантов, что составляет от 1% до 10% всего населения (Эксперт Северо-Запад, 2002). Ввиду исторических предпосылок наибольшая их доля приходится на граждан Украины, Молдавии, Белоруссии, Таджикистана и Узбекистана. Немало среди нелегальной иммиграции и граждан стран дальнего зарубежья. Это и лица, не желающие по тем или иным причинам возвращаться на родину после окончания учебы (в основном из Афганистана, Кубы, Ирака, Эфиопии), и иностранцы, работавшие по контракту и оставшиеся в Москве по истечении срока его действия (вьетнамцы, корейцы, китайцы и др.), и транзитные иммигранты, прибывшие в Россию с нарушением паспортно-визового режима через страны СНГ и стремящихся выехать на Запад, и лица, ищущие убежища из стран Африки или Ближнего Востока. Достоверность данных и количественных оценок нелегальной иммиграции в России схожа с качеством данных по безработице, где официальные данные на порядок ниже реальных показателей. Стоит отметить, что нелегальная иммиграция может осуществляться как нелегально, то есть, например, используя поддельные документы, так и на вполне легальных основаниях, как-то по туристическим визам или частным приглашениям с последующим нелегальным трудоустройством.

На наш взгляд, на микроуровне как легальная, так и нелегальная иммиграция всегда обусловлена рациональным выбором и желанием индивидов расширить свои возможности и улучшить материальное благосостояние и социальный статус. Люди, не имеющие возможности в своей родной стране ощущать себя в безопасности, достойно обеспечивать себя и свои семьи, найти подходящую работу, либо из-за низкого уровня платежеспособности спроса на труд, либо из-за переизбытка предложения, вынуждены искать выход из ситуации. Один из таких способов—попытаться найти работу за границей, где работодатель предлагает более высокие заработки. Анализ выгод и издержек легального и нелегального трудоустройства, а также наличие или отсутствие устойчивых требований к будущему работодателю и к условиям проживания в стране в целом определяют формы миграционного движения.

В отличие от стран Запада, где рынок труда четко сегментирован по уровню квалификации рабочей силы и где нелегальными иммигрантами, как правило, являются люди с крайне низким уровнем квалификации, в России и на всем постсоветском пространстве востребованность специалистов, например, многочисленных инженерных профессий, остается крайне невелика, что является причиной серьезных диспропорций как на легальном, так и на нелегальном рынке труда и объясняет тот факт, что среди нелегальных иммигрантов из Украины или Молдавии, продающих низкоквалифицированный труд, немало людей с высшим образованием.

Изучая природу и факторы нелегальной миграции в России и исследуя ее влияние на социально-экономическое развитие, следует рас-

смагивать три основных участника процесса нелегальной миграции: это, собственно, сам мигрант, решивший избрать нелегальный способ трудоустройства, работодатель, сознательно идущий на найм нелегальной рабочей силы и российское государство, призванное бороться и противостоять нелегальной иммиграции.

Использование «шоковой терапии» в проведении социально-экономических и институциональных реформ позволило России быстрее остальных республик бывшего СССР встать на путь капиталистического развития, путь интеграции в мировую экономическую систему, что создало некоторый разрыв в уровне жизни населения и в возможностях для самореализации и сделало Россию привлекательной страной для мигрантов, особенно из стран СНГ. Неясность перспектив развития того или иного региона или отрасли и отсутствие платежеспособного спроса на труд побуждает людей к миграции. Нелегальный способ трудоустройства дает *мигранту* возможность получать необлагаемый налогами доход, в несколько раз превышающий уровень его заработной платы у себя на родине, а также не тратить время и силы на регистрацию в органах государственной власти. Как правило, преимущественно сезонный характер нелегальной иммиграции, также способствует стремлению мигрантов не быть официально зарегистрированными.

У российских *предприятий*, использующих нелегальных иммигрантов, есть несколько причин, которые объясняют увеличивающуюся динамику нелегальной миграции на фоне общего снижения миграционной активности в России. Во-первых, это существенная экономия на фонде заработной платы и социальных отчислениях государству. Уровень заработной платы у нелегалов как правило в два, а то и в три раза ниже чем у легального работника, что создает российской рабочей силе сильную конкуренцию на рынке труда. Бесправное положение нелегального работника «развязывает руки» работодателю, который беспрепятственно может диктовать свои условия найма, заработной платы, графика работы и т.д. Учитывая несовершенство российского налогового законодательства для малых и средних предприятий, активно привлекающих нелегальных иммигрантов, вопрос экономии на оплате труда и транзакционных издержках встает особенно остро.

Во-вторых, в России существуют диспропорции структуры предложения и спроса на труд. В таких отраслях как строительство (в том числе ремонт квартир и дач), возведение дорог и транспортных коммуникаций ощущается острая нехватка специалистов, которая восполняется, в том числе и нелегальными иммигрантами из стран ближнего зарубежья. По оценкам специалистов, в строительных комплексах крупных российских городов, особенно в сезон активных работ, нелегалы составляют от 30% до 50% работников, занятых в отрасли (Эксперт Северо-Запад, 2002).

В-третьих, на фоне бездействия государства в области активной миграционной политики спрос на иностранную рабочую силу рождает предложение. Так на Украине и в Молдавии с середины 90 гг. действуют

специальные рекрутинговые агентства, которые предлагают российским предприятиям и предпринимателям не просто отдельных рабочих, а целые бригады. С 1 октября 2001 граждан СНГ (кроме Белоруссии) приравнивали к иностранцам и теперь необходимо иметь специальное разрешение на использование рабочей силы из ближнего зарубежья. Процедура занимает больше месяца и очень трудоемка, что лишний раз подталкивает предприятия обращаться на теневой рынок труда.

В-четвертых, «беззубость» российских законов и отсутствие четкого механизма их реализации, когда у контролирующих органов нет ни розыскных, ни контролирующих функций, когда предприятие можно только предупредить, а не наказать за использование нелегальной иностранной рабочей силы, способствует увеличению доли нелегалов в потоках международной трудовой иммиграции в Россию.

На фоне снижения численности населения России очевидна востребованность активной миграционной политики. Однако, складывается ощущение, что никто точно не представляет, что же делать с нелегалами и как регулировать миграцию в целом и что *государство*, призванное контролировать и пресекать потоки нелегальной иммиграции, похоже, до сих пор не определилось со стратегией и конкретными шагами в области миграционной политики.

Негибкость государственной политики и административной системы и ее оторванность от экономических реалий и требований рынка способствует развитию нелегальной миграции. Немаловажную роль для миграции в Россию играют географический и культурно-исторический факторы. При объективной заинтересованности в трудовой иммиграции и осуществляя миграционную политику, государство недостаточно использует преимущества привлечения мигрантов из стран СНГ, которым проще других адаптироваться к российским условиям и натурализоваться.

Применительно к странам с высокоразвитой экономикой и социальной системой справедливо предположение, что нелегальные иммигранты выгодны не только отдельным предпринимателям и предприятиям, но и принимающему государству в целом (Ионцев В.А., 2001, с. 41), являясь «чистыми налогоплательщиками». Однако, в российских условиях, где в области сборов налогов и социальных выплат мы еще очень далеки от стран запада, государство несоизмеримо больше теряет, недополучая огромные суммы в виде налогов как с юридических лиц, нелегально нанимающих на работу, так и с самих нелегальных иммигрантов. Нелегальная иммиграция дестабилизирует рынок труда и способствует развитию теневого сектора, что также наносит существенный экономический ущерб. Интересно отметить, что нелегальная иммиграция является весьма эффективным механизмом вывоза валютных ресурсов из страны. Изучение трансфертов, осуществляемых как легальной, так и нелегальной миграцией, является предметом отдельного научного исследования и крайне затруднено отсутствием достоверного статистического материала.

Несмотря на предпринимаемые властями ограничительные меры и повсеместное сохранение института прописки, нелегальных иммигрантов не становится меньше. Большинство предприятий до сих пор оформляют их на работу, избегая, таким образом, необходимости уплаты налогов и получения разрешения. Причина использования работодателями нелегалов объясняется не только нехваткой кадров, но и существенной экономией. Вопрос легализации нелегальной иммиграции часто связан с легализацией самого бизнеса и требует глубоких комплексных социально-экономических реформ.

Нелегальная иммиграция продолжает оставаться существенным фактором развития как российского теневого сектора, так и экономики страны в целом. Возрастающие масштабы нелегальной миграции в Россию требуют принятия незамедлительных мер по борьбе с этим крайне негативным экономическим и социально-демографическим явлением. Однако, пока остается экономическая заинтересованность российских работодателей в использовании нелегальной рабочей силы при отсутствии со стороны государства внятных альтернатив нелегальной иммиграции и комплексных мер по контролю за ее потоками, пока существует предложение дешевой иностранной рабочей силы, готовой практически на любые условия, любые ограничительные административные меры миграционной и социально-экономической политики будут неэффективны.

Литература

1. Ионцев В.А. (2001) Международная миграция Выпуск третий серии Миграция населения. Приложение к журналу «Миграция в России, М.
2. Ионцев В.А. (1999) Международная миграция населения: теория и история изучения, М..
3. Эксперт Северо-Запад, 14/01/2002. №1–2.
4. Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. (2000) Нелегальная миграция в Россию. М.: Academia.
5. Lucas R. (1981) International migration: economic causes, consequences and evaluation. // Global trends in migration: Theory and Research on International Population Movements. Staten Island, NY, Center of migration studies.
6. Noiriel G. Le Creuset Francais. (1988) Paris.
7. Tapinos G. (1974) L'Economie des migrations internationales, Paris, Armand Colin-Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Пограничное положение Омской области, которая с юга граничит с Казахстаном, определяет содержание миграционных потоков и делает ее активным участником международных миграционных процессов.

Нами исследована структура миграционных потоков (межрегиональных и международных) в Омской области за 1997–2000 гг.

За рассматриваемый период имело место существенное сокращение объема миграции. С 1997 по 2000 гг. валовая миграция в области сократилась с 19935 человек до 5425 человек, то есть примерно в три с половиной раза. Основную роль в миграционном движении играют мигранты из стран СНГ и Балтии. Имел место набравший темпы отток в другие регионы России: миграционный обмен в рамках Российской Федерации в 1997 г. составил 156 чел., в 2000 г. — (-3384) человека. Сальдо миграции с другими зарубежными странами было отрицательным за весь рассматриваемый период: в 1997 г. оно составило (-421), в то время как в 2000 г. — (-7995 чел.).

Структура мигрантов по национальному признаку отличается следующими характеристиками. Наибольшую часть мигрантов в Омской области составили русские и другие представители народностей, проживающих в Российской Федерации. За период 1997–2000 гг. их доля возросла с 67,3% до 83,1% (прибывшие) и остается довольно высокой — 80,2% (выбывшие). Удельный вес прибывших представителей стран СНГ и Балтии, который в середине 1990-х гг. составлял почти треть, сократился к 2001 г. почти в 2 раза — до 16,4%. Незначительный процент (0,5%) составили прибывшие мигранты из других зарубежных стран. В том, что касается выбывших из Омской области, то в наибольшей степени среди них возросла доля казахов, украинцев, киргизов.

Эти факты подтверждают общую для государств СНГ и регионов России тенденцию начала и середины 1990-х гг. сущностной этнической направленности миграционных процессов, когда представители титульных национальностей стремились в регионы своего традиционного проживания. Очень отчетливо эта тенденция проявилась, например, в Закавказье, где грузины со всего региона съезжались в Грузию, армяне — в Армению и т.д. В наибольшей степени этот процесс коснулся этнических русских, устремившихся в Российскую Федерацию из тех республик бывшего СССР, ставших самостоятельными государствами, где они рисковали остаться в роли этнического меньшинства, что при жесткой национальной политике новых властей грозило притеснениями, лишениями, потерей прежнего жизненного статуса, увольнениями и т.д.

В таблице 1 представлены основные причины и факторы, которые вызывают необходимость смены места жительства мигрантов Омской области в возрасте 16 лет и старше: в связи с учебой, в связи с работой, возврат к прежнему месту жительства, из-за обострения межнациональ-

ных отношений, а также личные, семейные причины. Именно эти причины содержатся в официальных данных статистических органов Российской Федерации.

Как видно из представленной таблицы, более половины мигрантов меняют место жительства по личным, семейным обстоятельствам. Если в 1997 г. по этим причинам иммигрировало в область 50,6% от общего числа прибывших, то в 2000 г. доля иммигрантов составила 62,4%. Аналогичные показатели и в структуре эмигрантов: соответственно 52,2% и 62,4%.

Таблица 1. Структура распределения мигрантов Омской области в возрасте 16 лет и старше по обстоятельствам, вызвавшим необходимость смены места жительства (вся миграция) (%)

Причины, факторы	<i>П р и б ы в ш и е</i>				
	1997	1998	1999	2000	\pm 2000 к 1997
всего мигрантов	100,0	100,0	100,0	100,0	73,0
в т.ч. сменили место жительства по причине:					
в связи с учебой	12,2	11,6	11,7	10,0	59,5
в связи с работой	14,1	12,2	10,0	9,9	50,9
возврат к прежнему месту жительства	13,2	14,8	17,2	15,9	88,4
из-за обострения межнациональных отношений	6,2	4,1	1,5	1,2	14,1
причины личные, семейные	50,6	55,9	58,9	62,4	90,1
	<i>В ы б ы в ш и е</i>				
всего мигрантов	100,0	100,0	100,0	100,0	95,7
в т.ч. сменили место жительства по причине:					
в связи с учебой	11,5	10,1	9,1	7,7	64,1
в связи с работой	16,2	13,4	10,9	12,3	72,4
возврат к прежнему месту жительства	15,5	16,9	18,2	15,9	98,3
из-за обострения межнациональных отношений	0,2	0,2	0,1	0,1	33,3
причины личные, семейные	52,2	56,9	60,3	62,4	114,5

Источник: Статистические материалы Омской области, 2000, сс. 34–37.

На втором месте по важности причин стоит возврат к прежнему месту жительства. Практически каждый шестой мигрирует по этой причине (15,6%).

Обстоятельства, связанные с учебой и работой, занимают третье-четвертое места. Количество иммигрантов по этим причинам в 2000 г. сократилось почти в 2 раза по сравнению с 1997 г.

Причина миграции из-за обострения межнациональных отношений незначительна. В 2000 г. удельный вес иммигрантов составил 1,2%, эмигрантов — 0,2%.

В динамике миграции за анализируемый период наметилась отрицательная тенденция: приток населения сменился оттоком. Если в 1997 г. миграционный прирост имел положительный показатель — 9230 человек, то в 2000 г. сальдо миграции имеет отрицательное значение — 4142. Число прибывших в область сократилось в 2000 г. по сравнению в 1997 г. в 1,4 раза, а выбывших — в 1,1 раза.

В структуре причин вызвавших необходимость смены места жительства, главными остаются личные, семейные причины, затем идут факторы, связанные с работой.

Итак, среди прибывших мигрантов в возрасте 16 лет и старше в 1997 г. на первом месте стояла постоянная миграция, связанная с трудоустройством (14,1%), в то время как в 2000 г. на ее долю приходилось 9,9%. По личным, семейным причинам за этот период миграция выросла с 50,6% до 62,4%. Существенное место среди причин миграции занимают вопросы, связанные с учебой: в 1997г. — 12,2%, в 2000 г. — 10%. Немножко выросла миграция в связи с возвратом к прежнему месту жительства: в 2000 г. — 15,9% при 13,2% в 1997 г.

Это происходит на фоне устойчивого снижения естественного прироста населения, динамика которого представлена в таблице 2.

Приведенный динамический ряд (за 11 лет) естественного прироста населения Омской области в разрезе основных национальностей свидетельствует о неоднозначных процессах, характеризующих социально-экономическое развитие.

Так, до 1989 г. самые высокие показатели естественного прироста были характерны для русских (10172 чел.), далее — немцы (1797 чел.), казахи (1502 чел.). Начиная с 1993 г. русское население сокращается — в 1993 г. на 2246 чел., а 1999 г. — 9345 чел. Соответственные показатели для украинцев — 975 чел. и 1609 чел.

Анализ данных таблицы позволяет сделать вывод о существовании демографического кризиса. Об этом явно свидетельствует динамика величины естественного прироста населения области. Начиная с 1990 г. наблюдается общее его сокращение. Эта негативная тенденция продолжается и углубляется на протяжении 10 лет. Если в 1989 г. только две национальности (евреи и латыши) из 11 наиболее представленных имели отрицательный естественный прирост (–116 и –21 чел. соответственно), то в 1999 г. уже 7 (русские, украинцы, евреи, латыши, татары, белорусы, эстонцы) (см. Статистические материалы Омской области, 2000, сс. 57–58).

В течение всего анализируемого периода сохранился положительный естественный прирост у казахов, немцев, азербайджанцев. Впрочем, абсолютное значение этого показателя снижается и по указанным национальностям. Так, естественный прирост немцев сократился за 11 лет

в 19,1 раза, у казахов — в 3,2 раза. Это связано во многом с миграционным оттоком представителей указанных национальностей за пределы Омской области и соответственно — абсолютным сокращением их численности.

Итоговые данные, характеризующие процесс естественного прироста населения Омской области в целом за 1989–2000 гг., отличаются отрицательными тенденциями. При том, что общая численность населения сократилась на 2640 чел., только для русских и украинцев убыль составила 15396 чел. и лишь четыре национальности — немцы, казахи, армяне, азербайджанцы — обеспечили естественный прирост в размере 19406 чел.

Таким образом, демографическая ситуация в Омской области является достаточно типичной для многих регионов России. Ее отличают следующие черты:

- естественный прирост населения характеризуется отрицательной тенденцией;
- из всех национальностей, населяющих область, наиболее отрицательные тенденции характерны для славянских народов — русских, украинцев, белорусов;
- из последних 11 лет (1989–2000 гг.) показатели естественного прироста ухудшались, начиная с 1993 г.

Это позволяет заметить качественно новую тенденцию, которая при экстраполятивном развитии процесса с неизбежностью приведет к изменению в социальной сфере, трудовых отношениях и может повлиять на изменения в стратегической ориентации экономики Омской области в ее международных экономических связях.

На наш взгляд, все будет зависеть от того, как будут вести себя тюркоязычные мигранты: ассимилироваться в русскоязычной среде (как это имело место до 1990 г.) или развивать автономные диаспоры с ориентацией на сохранение национальной культуры в рамках исламского мировоззрения (Болотин (2001). Ответ на эти вопросы требует глубоких, комплексных, специальных исследований.

Литература

1. Болотин Б. (2001) Мировая экономика за 100 лет // Мировая экономика и международные отношения. №9, сс. 90-113.
2. Глобализация мирового хозяйства и место России. Отв. ред. В.П. Колосов, М.Н. Осьмова. (2000). М.: ТЕИС.
3. Статистические материалы Омской области за 1990-1999 гг. (2000) Омск: Облстатиздат.

Таблица 2 Естественный прирост населения Омской области в 1989 — 1999 гг.

Годы	естественный прирост (+), убыль (-)												Всего
	Русские	Украинцы	Немцы	Казахи	Армяне	Азербай- джанцы	Евреи	Латыши	Татары	Белорусы	Эстонцы	Другие на- циональ- ности	
1989	10172	157	1797	1502	19	19	-116	-21	650	2	11	94	+14286
1990	8690	-103	1589	1526	19	27	-105	-28	552	-48	-18	-20	+12081
1991	6106	-300	1099	1483	20	30	-116	-34	402	-16	-3	-76	+8595
1992	2811	-492	883	1278	29	24	-92	35	283	-92	-1	-141	+4525
1993	-2246	-975	369	978	28	17	-98	-24	92	-121	-50	-443	-2473
1994	-3966	-1222	399	797	58	18	-121	-73	-53	-141	-49	-838	-4163
1995	-3689	-1102	402	874	61	26	-107	-33	-3	-137	-52	-674	-4434
1996	-4296	-1205	308	848	75	20	-105	-51	-40	-144	-43	-550	-5501
1997	-5528	-1251	358	687	27	39	-103	-52	-181	-139	-52	-544	-6739
1998	-4641	-1302	258	720	46	53	-98	-33	-87	-155	-45	-153	-5437
1999	-9345	-1669	94	468	5	29	-75	-74	-276	-190	-57	-171	-11261
Всего	-5932	-9464	-7556	+11161	+387	+302	-1136	-458	+1339	-1181	-359	-3516	-2640

Источник: Статистические материалы Омской области (2000)

Международная конференция «Нужны ли иммигранты? Развитие миграционной политики ЕС или развитие политики трудоустройства — Великобритания, Германия, Польша и Украина»

Процесс расширения Европейского Союза вступил в завершающую стадию: практически все выразившие желание вступить в ЕС страны за исключением Украины и Молдовы уже в ближайшем будущем станут полноправными членами этого регионального объединения. С приближением границ ЕС к Украине, Беларуси, России, Молдове формирование единого европейского миграционного пространства и единого европейского рынка труда, вероятно затормозится, а то и повернет вспять, вследствие невключения в него миграционных пространств и рынков труда данных восточно-европейских стран. Такое направление развития миграции населения не может не вызвать чувства тревоги у представителей неправительственных организаций, прежде всего из числа творческой интеллигенции. С целью научного осмысления возможных изменений миграции и трудовой миграции в европейских странах, оценки существующей миграционной политики и выработки подходов к ее усовершенствованию после расширения ЕС известные неправительственные организации — Институт общественных дел (Варшава) и Международный центр перспективных исследований (Киев) — при поддержке Посольств в Польше и Великобритании в Украине провели 13 мая 2002 г. в Киеве международную конференцию «Нужны ли иммигранты? Развитие миграционной политики ЕС или развитие политики трудоустройства — Великобритания, Германия, Польша и Украина».

При открытии конференции директор Института общественных дел Я. Кухарчик основное внимание акцентировал на возобновлении свободы территориальных перемещений как важнейшем достижении последних 10–15 лет; это достижение необходимо не только защитить, но и развивать в будущем. Угрозы свободе территориальных перемещений исходят из активизации терроризма и вызванной ею политической реакцией в отдельных странах Западной Европы, имеющих место популистских настроениях в странах Центральной и Восточной Европы. Сегодня проблемы миграции населения в Европе выдвинулись на первый план. Заместитель государственного секретаря по вопросам европейской интеграции МИД Украины А. Чалый подтвердил стратегическую цель Украины — приобретение ассоциированного, а впоследствии и полноправного членства Украины в ЕС. Все конкретные вопросы интеграции Украины в ЕС, в т.ч. управления миграционными процессами, решаются в контексте сотрудничества, согласия, взаимопонимания. Определенные

трудности вносит отсутствие разграничения полномочий в их разрешении между Советом Европы и отдельными странами.

Основные принципы иммиграционной политики ЕС проанализировала К.Иглицкая (Институт общественных дел). Выдержав проверку временем, данные принципы с расширением ЕС не могут не подвергнуться эволюции. Политика миграционного контроля уступает место менеджменту миграции. Миграционные проблемы должны решаться так, чтобы соответствовать сложившимся миграционным тенденциям. Повышению управляемости миграционными процессами в Европе способствовали бы дальнейшее развитие сотрудничества со странами выхода мигрантов и координации деятельности ведомств, управляющих миграцией населения. И. Ривьер (Делегация Европейской Комиссии в Польше) выступила с докладом «Международное сотрудничество между странами кандидатами и их соседями (Phare, Tacis)». Из доклада вытекает, что из двух главных компонентов безопасности (пересечения границ и безопасности) основное внимание уделяется ограничительному (пересечению границ). Несмотря на заверения типа «границы ЕС — это границы возможностей», большие средства, выделяемые на обустройство границ, прежде всего польских, свидетельствуют об обратном. Правда, в качестве примера удачного сотрудничества докладчик назвала и сотрудничество на финско-российской границе. Вопросы пересечения границы после расширения ЕС по разному видятся в ЕС и в Украине. ЕС не делает разницы между мигрантами из стран, не входящих в ЕС, и претензии Украины на особое положение вряд ли будут удовлетворены. Чтобы присоединиться к Шенгенским соглашениям, необходимо стать членом ЕС. Об иммиграционной политике и ее последствиях для рынков труда Германии и Великобритании рассказали соответственно Д. Транхардт (Мюнстерский университет) и Д. Колмен (Оксфордский университет).

М. Шонерт из Бюро репатриации и иностранцев (Варшава) (доклад подготовлен совместно с П. Стаканчиком) охарактеризовал развитие иммиграционной политики Польши. В настоящее время ее совершенствование практически полностью осуществляется на базе опыта ЕС. Он выразил надежду, что ЕС положительно оценит сделанное, а Польша станет восточным форпостом ЕС. Предметом выступления К. Иглицкой были иностранные рынки труда в Польше. Статистической базой доклада служили разрешения на трудоустройство. В составе 115 тыс. чел., получивших разрешение на трудоустройство в 2001 г., доминировали украинцы. В то же время впервые на постсоциалистическом пространстве К. Иглицкой была исследована немногочисленная, очень специфическая по качественным характеристикам группа занятых в Польше работников из Западной Европы. В докладе Б. Вижникевича (Институт исследований и рыночной экономики, Гданск) была сделана попытка оценить экономические последствия расширения ЕС и выпол-

нения Шенгенского соглашения для Польши. После вступления Польши в ЕС ожидается довольно большой (до 100 тыс. чел. в первый год после приобретения членства) миграционный отток работников из Польши в страны Западной Европы. Пополнение рынка труда за счет притока трудовых мигрантов из других стран, прежде всего восточноевропейских существенно уменьшится. Использование дешевой нелегальной рабочей силы для польской экономики является очень выгодным; уменьшение ее объемов приведет к замедлению темпов экономического роста.

Этапы становления миграционной политики Украины, ее основные цели и задачи осветила в своем докладе Е.Малиновская (Национальный институт проблем международной безопасности, Киев). Ею детально проанализированы принятые в последнее время Законы Украины «Об иммиграции», «О беженцах», «О гражданстве Украины». Много внимания было уделено обустройству возвращающихся в Украину ранее депортированных народов. А. Хомра (Национальный институт проблем международной безопасности, Киев) предпринял попытку рассчитать объем и структуру эмиграционного потенциала населения западного приграничья Украины и наметить возможные направления их изменения в ближайшей перспективе. Специфика эмиграционного потенциала западного приграничья Украины определяется большей ориентированностью его населения на переселение на постоянное место жительства за рубеж и на работу за рубежом, большим удельным весом среди выезжающих на постоянное место жительства за рубеж и на работу за рубежом выезжающих в страны Западной и Центральной Европы. Определено влияние ожидаемого введения визового режима соседними с Украиной западными странами на изменение объемов выезда граждан Украины в эти страны. Обоснована нецелесообразность реализации существенной части трудового потенциала населения Украины «вахтовым» методом в других странах. В. Серватюк (Государственный комитет по делам охраны государственной границы Украины) охарактеризовал политические, социальные и экономические потери и приобретения Украины от новой иммиграционной политики ЕС.

Дискуссия по обсуждаемым проблемам, в которой приняли участие кроме докладчиков А. Горны (Институт общественных дел), К. Волчук (Бирмингемский университет), Э. Зинкевич (Хельсинская группа защиты прав человека, Варшава), П. Валчак (Совет Европы). Была очень острой. Дискутанты из западно- и центральноевропейских стран постоянно подчеркивали, что визовый режим — это не специально создаваемые препятствия, а средство содействия пересечению границы. Проблемы миграции не должны замалчиваться; вызванные миграцией негативные последствия должны называться своими именами. Научные, творческие и управленческие элиты должны препятствовать формированию негативного образа мигранта (указывалось, в частности, что

польская пресса, хотя и изредка, оперирует термином «преступник с восточноевропейской внешностью»). Все же гармонизация миграционной политики в Европе как следствие расширения ЕС может быть оценена положительно не только с позиции будущих новых членов ЕС, но и всех других европейских стран.

А. Хомра

Международный научный семинар в г. Уральске «Фронтьерские миграции в СНГ: Казахстан–Россия»

23–24 мая 2002 г. в г. Уральске (Казахстан) состоялся международный семинар, посвященный приграничным миграциям между Россией и Казахстаном.

Организаторами семинара выступили независимый исследовательский Совет по проблемам миграции стран Балтии и СНГ, Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, миссия МОМ в Казахстане и общественный фонд науки и образования «Акжол». С докладами выступили председатель Совета, Жанна Зайончковская (Москва), директор Центра региональных и политических исследований Владимир Мукомель (Москва), профессор Института международных исследований Анн де Тинги (Париж), главный эксперт Института международных проблем Елена Малиновская (Киев), директор Западно-Казахстанского центра истории и археологии, профессор Мурат Сдыков (Уральск, Казахстан) и другие.

В ходе семинара выявился общий тезис об изменении соотношения между безвозвратной и приграничной (маятниковой) миграциями. Если для начала 1990-х годов были характерны сильные миграционные потоки из Казахстана в Россию, носившие массовый и безвозвратный характер, то на современном этапе все большее значение приобретают приграничные передвижения, принявшие вид сезонной и маятниковой миграций.

Более подробно с результатами работы данного семинара можно познакомиться в электронной демографической газете Демоскоп Weekly (№69–70).

Научно-практический семинар «С Востока на Восток. Миграция и опыт взаимодействия по усилению этнополитической стабильности в Евразии»

С 18 по 22 февраля 2002 года под Новосибирском прошел научно-практический семинар.

Семинар открылся пленарным заседанием, на котором выступили представители городской администрации, руководители из академических институтов-организаторов семинара (Институт эконо-

мики и организации промышленного производства СО РАН, Институт археологии и этнографии СО РАН), координатор новосибирского отделения «Института открытое общество» – Фонд Сороса, программы «Восток – Восток» Л.Д. Беляева (семинар проходил при финансовой поддержке этой программы) и др.

Затем началась работа сессий семинара, которые проходили последовательно, что позволило ознакомиться со всеми выступлениями участников и принять участие в дискуссиях по многим вопросам, в частности, по вопросу сотрудничества отдельных регионов России с Казахстаном и Киргизией в регулировании миграционных потоков между ними. Можно выделить работу секции «Международная миграция в России на пороге XXI века», в рамках которой выступили 12 человек, среди которых можно назвать доклады д.и.н. В.И. Дятлова («Внешние миграции на востоке России как инструмент развития и проблема безопасности», г. Иркутск), к.э.н. Е.С. Красинца («Незаконная миграция и занятость: важнейшие характеристики в приграничных территориях России», г. Москва), д.и.н. В.Г. Дацышена («Проблемы китайской миграции в Сибири», Красноярск), чешского ученого Т. Кучеры («Территориальные концентрации иностранцев в Чешской республике») и венгерской исследовательницы Э. Дароци («Международная миграция в Венгрии: исследования и политика»). Открыл работу этой секции доклад автора «Тенденции, проблемы и региональные особенности международной миграции в России: опыт 90-х гг. XX в. – начала XXI в.», в котором наряду с общими тенденциями в международной миграции, присущих России, были выделены на примере Новосибирской области ее региональные особенности. И, в частности, говоря об опыте последнего десятилетия, было подчеркнуто отсутствие в эти годы цельной государственной политики в отношении такого многогранного явления как миграция. Также было обращено внимание на ошибочное мнение, сложившееся в последнее время, о том, что только при помощи миграции возможно решение проблем демографического кризиса, переживаемого Россией.

На заключительном заседании, которым руководила С.В. Соболева, был принят итоговый документ по основным проблемам миграции населения в данном регионе страны, предназначенный в частности, для представителя Президента в Сибири Л.В. Драчевского.

В целом надо отметить высокий научный уровень данного семинара и его хорошую организацию.

В. Ионцев

**Международная демографическая конференция
«Этнодемографические процессы
в Казахстане и сопредельных территориях»**

23–25 мая 2002 г. в г. Усть-Каменогорске, Казахстан прошла 4-я международная конференция «Этнодемографические процессы в Казахстане и сопредельных территориях». Конференция проходила на базе Восточно-Казахстанского государственного университета, организаторами выступили НИИ демографии ВКГУ (Усть-Каменогорск), Карлов Университет (Прага, Чехия), общественное объединение «Центр по изучению проблем народонаселения» (Караганда, Казахстан) при поддержке Института Открытое общество (OSI-NESP, Будапешт) и отделения Фонда Народонаселения ООН (г. Алматы, Казахстан). К началу работы конференции был издан сборник тезисов.

В рамках конференции работала секция по обсуждению проблем внутренней и международной миграции в Республике Казахстан. На ее заседаниях были представлены доклады по динамике миграционных связей Казахстана с Российской Федерацией (выступления А.Е. Мрачковского, С.К. Есетова, г. Петропавловск, «Миграция: последствия, необходимость регулирования»; Е.В. Тарасовой, г. Усть-Каменогорск, «Социально-демографический состав мигрантов и Казахстана по данным ФМС и Госкомстата России»; К.В. Григоричева, г. Барнаул, «Миграция в динамике населения Алтайского края»). Отдельный блок докладов был посвящен тенденциям внутренней миграции и ее влияния на социально-экономические и политические процессы в республике (сообщения Д.Б. Абулкасовой, г. Уральск, «Некоторые аспекты адаптивных проблем мигрантов»; А.Ж. Асылкбекова, г. Шымкент, «Особенности влияния миграционных процессов на политическую жизнь Республики Казахстан»; З.Н. Айтказиной, г. Усть-Каменогорск, «Этнодемографические проблемы и процесс урбанизации в Казахстане» и др.). В ряде выступлений были рассмотрены взаимосвязи миграционных и социально-психологических процессов (Э.О. Столярова, г. Усть-Каменогорск, «Конфликт социальных норм на фоне миграционных процессов как источник общественного развития»; С.А. Смирнов, г. Караганда, «О психодемографическом походе к исследованию миграционных процессов»).

По результатам конференции предполагается издать сборник научных статей под научной редакцией А.Н. Алексеенко (НИИ демографии ВКГУ, Казахстан) и Т. Кучера (Кафедра демографии и геодемографии, Карлов Университет в Праге, Чехия).

К. Григоричев

РЕЦЕНЗИРУЕМЫЕ РАБОТЫ

Миграция населения

В рамках приложения к журналу «Миграция в России» продолжается выход книг серии «Миграция населения»¹ под общей редакцией О.Д. Воробьевой.

Третий выпуск серии называется «Международная миграция». В отличие от предыдущих выпусков серии, написанных коллективами авторов, этот выпуск подготовлен одним автором — ведущим российским специалистом в области международной миграции профессором В.А. Ионцевым.

Международная миграция населения, будучи масштабным явлением современного мира, имеющим поистине глобальный характер, несомненно, заслуживает особого, отдельного разговора. Впрочем, как известно, у этой точки зрения есть свои оппоненты. В.А. Ионцев же убежден, что четкое разграничение международной и внутренней миграции, выделение международной миграции в самостоятельную категорию совершенно необходимо для изучения современных мировых миграционных потоков, которые отличаются многообразием форм участия все большего числа государств в миграционном движении, возникновением региональных союзов, имеющих внутрирегиональные «прозрачные границы», изменением качественной структуры потоков международных мигрантов.

Поэтому первостепенное внимание в книге уделено понятийному аппарату, статистике и учету международной миграции, которые, несмотря на многолетние усилия международных организаций по унификации и соответственно выработке единой системы учета мигрантов в мире, до сих пор остается основной проблемой как для исследователей, так и для практических работников, занимающихся разными аспектами международной миграции. К определению таких, казалось бы, основополагающих понятий, как «иммигрант», «эмигрант», «иностранный населенный пункт», в разных странах существуют разные подходы, что создает большие трудности при сравнительном анализе.

В.А. Ионцев дает свое определение международной миграции населения (с. 5–6), вполне отвечающее реалиям современного развития и предлагает соответствующую ему классификацию основных видов и форм миграционного движения населения (с. 7, 15). Четкость предложенной схемы помогает избежать часто встречающейся в научной лите-

¹ Рецензия на первые два выпуска серии «Миграция населения»: *Теория и практика исследования* (М., 2001, 176 с.) и *Трудовая миграция в России* (М., 2001, 191 с.) была опубликована в предыдущем, 8-м выпуске настоящей серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» (М., МАКС Пресс, 2001, сс.79–80).

ратуре путаницы таких понятий, как, например, *трудовые мигранты* и *экономические мигранты*, *беженцы* и *вынужденные переселенцы*, *временные* и *постоянные мигранты* и т.д.

Среди основных тенденций современной международной миграции автор рассматривает следующие: глобализация миграционных потоков; качественные в них изменения; определяющее развитие международной миграции рабочей силы; рост нелегальной иммиграции; рост вынужденной миграции; увеличение демографической значимости международной миграции населения.

Последняя из перечисленных тенденций — возрастающая роль международной миграции населения в демографическом развитии — представляется столь значимой, что ее анализ вынесен в отдельную главу (глава 3). Здесь подробно рассматривается воздействие международной миграции не просто на динамику количественных показателей общей численности населения отдельных стран и регионов мира, но также на структурные изменения в населении стран иммиграции и стран эмиграции. Выводы автора особенно интересны в контексте популярной ныне в мировой демографической литературе концепции «замещающей миграции», которая уже анализировалась в 5-м выпуске настоящей серии².

Важное место в книге занимает оценка перспектив развития мировых миграционных процессов, представленная анализом миграционных прогнозов как на международном уровне (в первую очередь, прогнозы ООН), так и на национальном, государственном уровне, в том числе существующих прогнозов международной миграции населения в России.

Краткий терминологический словарь по миграции, завершающий работу, является безусловно полезным для всех, кто профессионально занимается проблемами международной миграции, особенно в условиях отсутствия единого устоявшегося понятийного аппарата, о чем говорилось выше.

Вызывает некоторое недоумение отсутствие в книге «Международная миграция» раздела по миграционной политике, поскольку именно межгосударственная миграция является, прежде всего, объектом государственного правового регулирования и международного взаимодействия.

В известной степени этот пробел восполняет четвертый выпуск серии — «Система иммиграционного контроля». Этот выпуск представлен совместной работой двух авторов, имеющих большой практический опыт в регулировании миграционных процессов в России. Это Т.М. Регент, доктор экономических наук, первый руководитель Федеральной миграционной службы РФ, и Ю.А. Архипов, в течение многих

² См. М.Б. Денисенко *Замещающая миграция* // Международная миграция населения: Россия и современный мир, Выпуск 5, М.: МАКС Пресс, 2000, сс. 92–110.

лет профессионально занимающийся осуществлением миграционной политики России в структуре федеральных миграционных органов.

В России вопрос об иммиграционной политике вообще и об иммиграционном контроле в частности имеет особую остроту, поскольку распад СССР привел к возникновению протяженной незащищенной границы с бывшими союзными республиками. Массовый поток мигрантов в Россию, особенно в начале 1990-х гг., при неурегулированности правовых норм предоставления российского гражданства имел своим результатом появление серьезной проблемы, затрагивающей национальную безопасность страны, ее политическую и социальную стабильность — присутствию на территории России значительного числа иностранных граждан и лиц без гражданства. По приводимой авторами оценке, в настоящее время на территории РФ находится 3,5–4 млн. мигрантов, не имеющих определенного правового статуса (с. 5).

Авторы справедливо указывают на несовершенство действующего российского законодательства в области миграции, отсутствие единой законодательной базы, касающейся прав и обязанностей иностранных граждан, въезжающих на территорию РФ. Но это лишь одна сторона вопроса. Другая, не менее важная, заключается в том, как российские законы и международные акты, подписанные Российской Федерацией, должны применяться на практике. Основную роль в этом призвана сыграть система иммиграционного контроля, которая создается в России уже в течение нескольких лет — с принятия Указа Президента РФ «О мерах по введению иммиграционного контроля» (декабрь 1993 г.). Однако сложность и масштабность этой новой для России задачи требовали осуществления целого ряда шагов, необходимость которых диктовалась меняющейся миграционной и социально-политической ситуацией в России. Собственно, передача функций иммиграционного контроля в ведение МВД РФ стало одним из таких шагов, когда стала очевидной необходимость сосредоточения всей работы с иностранными мигрантами в руках одной государственной организации, комплексно занимающейся регулированием миграционных процессов в стране.

Т.М. Регент и Ю.А. Архипов реально знают наиболее острые проблемы, встающие в связи с практической деятельностью по регулированию иммиграции, обеспечению законных прав мигрантов и соблюдению интересов РФ. Это предопределяет особую ценность предлагаемых ими рекомендаций по совершенствованию системы иммиграционного контроля в России, созданию действительно эффективного комплексного механизма контроля над въездом и пребыванием иностранных граждан на территории РФ. Отрадно, что, анализируя существующую в других странах практику регулирования иммиграционных процессов, в том числе меры по борьбе с нелегальной миграцией, авторы указывают на необходимость изучения и применимости в России не только рестриктивных мер, но также таких либеральных мер, как

кампании по легализации незаконных мигрантов (с. 69). Думается, что государственное отношение к иммигрантам в России — как легальным, так и нелегальным — должно определяться, среди прочего, заботой о ее будущем демографическом и трудовом потенциале, а значит, оно должно быть внимательным и прагматичным. Усовершенствованная, рациональная система иммиграционного контроля в России могла бы, защищая интересы национальной безопасности страны, стать действенным механизмом привлечения иммигрантов, которые уже в ближайшие годы сыграют свою роль в ускорении социально-экономического развития страны.

Две рассмотренные книги расширяют знания читателя о методологических аспектах изучения международной миграции, о современных тенденциях мировых миграционных процессов и перспективах их развития, о месте России в мировом миграционном движении, о принципах и целях иммиграционной политики, а значит, представляются несомненно полезными, особенно для тех, кто занимается практической деятельностью в области регулирования международной миграции в России.

И.В. Ивахнюк

Кто оценивает интеллектуальную миграцию россиян?

Недавно в издательстве «ГНОМ и Д» вышла небольшая книжка «Интеллектуальная миграция россиян. Ближнее и дальнее зарубежье». Ее авторы — О. Жаренова, Н. Кечил, Е. Пахомов — специалисты Центра политической информации. Тираж издания — 2000 экземпляров.

Появление работы, затрагивающей актуальные проблемы оттока и притока российских «умов» в условиях переживаемого страной сложного периода реформирования экономики и всей общественной жизни не может не радовать. Специалисты, интересующиеся вопросами миграции интеллектуальных кадров, с интересом взяли в руки эту работу, надеясь получить новую информацию и рекомендации по решению важнейшей проблемы.

Однако, «внимательного читателя, имеющего привычку делать самостоятельные выводы», на которого уповают авторы в аннотации к книге, ждало глубокое разочарование. Свежеиспеченный труд оказался во многом образцом беспрецедентного плагиата, почти наполовину списанным с фундаментальной монографии И.Г. Ушкалова и И.А. Малахи «"Утечка умов": масштабы, причины, последствия» (М., изд-во УРСС-Эдиториал, 1999, 176 с.).³ Авторы книжки не постеснялись переписать слово в слово целые страницы указанной монографии.

³ Подробная рецензия на указанную монографию была опубликована в 4-м выпуске настоящей серии: Международная миграция населения: Россия и современный мир, Выпуск 4, М.: МАКС Пресс, 2000, сс. 106–110.

Сличив постранично оригинал с новой книжкой, мы установили, что переписано полностью 38 страниц из 98 (это 45% всего текста), в том числе более 19 страниц из 24 в разделе «Утечка интеллектуального потенциала из России», 16 страниц из 19 в разделе «Опыт стран Центральной и Восточной Европы в регулировании интеллектуальной миграции», 3 страницы в разделе «Интеллектуальная миграция и национальная безопасность России». Пусть не вводят в заблуждение читателя и многочисленные сноски на работы известных специалистов. Значительная часть из них также взята из названной монографии.

Недобросовестность авторов проявилась также в том, что, выходящая книга в 2002 г., они не сочли нужным (или не сумели?) обновить статистическую информацию и сохранили в заимствованных из монографии И.Г. Ушкалова и И.А. Малахи таблицах и графиках (см. сс. 4, 12, 13) данные за 1994 и 1996 гг., в то время как уже давно есть данные Госкомстата за 2000 г. Слепое копирование чужого текста привело авторов к тому, что они не только не могли отразить новые тенденции в миграции высококвалифицированных кадров, проявившиеся в последние несколько лет, но и исказили реально существующую на данный момент ситуацию. Так, за последние годы произошло значительное снижение объемов внешней миграции, изменились национальный и качественный состав мигрантов, структура регионов выхода мигрантов и т.д. Все это, безусловно, оказало влияние на ситуацию, сложившуюся в сфере международной интеллектуальной миграции в России.

Еще более нелепо в настоящее время выглядят страницы текста, посвященные регулированию миграции высококвалифицированных кадров в странах Центральной и Восточной Европы. За последние 5–7 лет в этих странах произошли существенные изменения, в том числе в сфере внешней высококвалифицированной миграции. И теперь фраза «за последние десять лет из Польши эмигрировало более 15% кадрового потенциала науки» звучит просто абсурдно.

Помимо фактов беспардонного обращения с чужой интеллектуальной собственностью, книжка О. Жареновой, Н. Кечил, Е. Пахомова отличается многочисленными примерами неточностей, противоречий, искажений научного смысла. На стр. 9 и 10 читаем: «Ближайшие перспективы развития также не внушают оптимизма» ... «В результате можно утверждать, что «утечка умов» практически неизбежна». А далее — совершенно противоположный вывод: «Все эти тенденции, как и некоторые позитивные сдвиги в экономическом положении нашей науки позволяют в целом составить оптимистический прогноз и надеяться на дальнейшее сокращение интеллектуальной эмиграции» (с. 59). Еще пример: «В США общая численность работников, занятых в сфере научных исследований и разработок, оценивается в 950 тыс. чел.» (стр. 8). И почти тут же: «Общий состав занятых в науке в США оценивается численностью приблизительно в 1,5 млн. чел.» (стр. 17). На какие годы при-

ходятся эти цифры? Почему такое несовпадение оценок? Каков источник, наконец?

Жаль, что работа не содержит авторской справки, несущей информацию об уровне образования и квалификации авторов. Может быть, это могло бы объяснить присутствие в работе таких странных выражений, как «общее число трудового ресурса» (подпись к рис. 4 на стр.8). Что это за показатель? Возможно, имеется в виду общая численность трудовых ресурсов?

На фоне всего вышесказанного упоминать об отсутствии редакторской правки, технических и грамматических погрешностях текста, нарушении правил пунктуации, повторении фраз уже просто неуместно.

Очень жаль, что Центр политической информации, взявший на себя серьезную и нужную задачу издания специальной справочной и информационно-аналитической литературы, выпустил в ряду своих многочисленных публикаций книгу, представленную недобросовестными авторами, которые не стесняются в выборе средств.

А.В. Топилин, Л.И. Леденева

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ионцев В.А. — д.э.н., проф., зав. кафедрой народонаселения, экономического факультет МГУ им. М.В. Ломоносова

Витковская Г.С. — ст. научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, координатор Московской исследовательской программы по миграции МОМ

Красинец Е.С. — к.э.н., зав. лабораторией проблем социальной демографии Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

Садовская Е.Ю. — к. филос. н., Президент Конфликтологического Центра, Алма-Ата, Казахстан, член Независимого Исследовательского Совета по миграции из стран СНГ и Балтии

Шахотько Л.П. — д.с.н., зам. директора по науке, начальник отдела исследования демографических процессов и занятости Научно-исследовательского института статистики при Министерстве статистики Республики Беларусь, Минск

Куценко Т.И. — Институт управления миграционными процессами при Государственном университете управления, Москва

Карелина Н.А. — аспирантка географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Масейкин А.В. — аспирант кафедры народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Метелев А.В. — соискатель Центра по изучению проблем народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Барнаул)

Хомра А.У. — д.г.н., зав. отделом региональных связей Национального института украинско-российских отношений, Украина

Григоричев К.В. — к.и.н, доцент кафедры архивоведения и исторической информатики Алтайского государственного университета

Ивахнюк И.В. — к.э.н., ст. научный сотрудник кафедры народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Топилин А.В. — д.э.н, советник Исполкома СНГ

Леденева Л.И. — к.э.н., ст. научный сотрудник лаборатории анализа и прогнозирования миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

NOTES ON THE AUTHORS

Iontsev, Vladimir, Dr., Prof. — Head of Population Department, Faculty of Economics, Moscow State University

Vitkovskaya, Galina — Senior Researcher at the Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Coordinator of the IOM Moscow Migration Research Program

Krasinets, Eugeny, Ph.D. — Laboratory Chief, the Institute for Social and Economic Studies of the Population, Russian Academy of Sciences

Sadovskaya, Elena, Ph.D. — President of the Center for Conflict Management, Almaty, Kazakhstan, member of the Research Council on CIS and Baltic States Migration Studies, Russian Academy of Sciences

Shakhotko, Lyudmila, Dr. — Deputy Director and Head of the Department of Demographic Processes and Employment Research of the Institute of Statistics of Belarus Republic, Minsk

Kutsenko, Tatyana — Researcher at the Institute of Migration Regulation, the State University of Management, Moscow

Karelina, Natalia — post-graduate student at the Faculty of Geography, Moscow State ‘Lomonosov’ University

Masseykin, Alexey — post-graduate student at the Faculty of Economics, Moscow State ‘Lomonosov’ University

Metelev, Alexander — free-lancer post-graduate student attached to the Faculty of Economics, Moscow State ‘Lomonosov’ University, Barnaul

Grigorichev, Konstantin, Ph.D. — Associated Professor at the Faculty of History, Altay State University

Khomra, Alexander, Dr. — Chief of Department of Regional Relations of the National Institute for Studies of Relations between Ukraine and Russia, Ukraine

Ivakhniouk, Irina, Ph.D. — Senior Researcher at the Population Department, Faculty of Economics, Moscow State ‘Lomonosov’ University

Topilin, Anatoly, Dr. — Counsellor of the Executive Council of the CIS

Ledeneva, Lyudmila, Ph.D. — Senior Researcher at the Laboratory of Migration Analysis and Forecasting, the Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences

SUMMARY OF THE ARTICLES

***Galina Vitkovskaya* Irregular Migration in Russia: Situation and Policy of Counteraction**

The author of the paper — the Coordinator of the IOM Moscow Migration Research Program — sums up some results of the pilot stage of “Irregular Migration in Russia” Project. This project is the widest research of irregular migration problems that includes the analysis of legislation and the existing data, interviews with experts, state officials, employers and irregular migrants. The article deals with the structure of irregular migrants to Russia, the forms of irregular employment, the availability of ministries’ data sources used for indirect estimates of the scale of irregular migration as well as its consequences among which: criminalization of the Russia’s society, deformation of labor markets, threat to the health of the citizens, the growth of xenophobia and social tension, the loss of state bodies’ control upon the situation in the country are analyzed. The measures aimed to counteract irregular migration in Russia follow from the analysis of objective prerequisites of this phenomenon: geographical, demographic, legislative, political. Paradoxical but well-reasoned conclusion about the responsibility of restrictive accent in legislation and regulation, especially on the regional level, for the growth of irregular migration and its negative effects is also worth mentioning.

***Eugeny Krasinets* Irregular Migration and Latent Employment in the Border Territories of the Russian Federation**

The article deals with the problems of irregular migration of foreign citizens in the Russian Federation. Taking the example of the border territories at the European part of the country the author analyzes the most significant economic, social and demographic characteristics of irregular migrants. The migrants are classified by the methods of entrance to Russia, type of their staying and spheres of employment. The research is focused on factors and contradictory consequences of latent immigration. The measures aimed to limit irregular migration and latent activities are proposed.

***Elena Sadovskaya* Prevention of Irregular Migration in Kazakhstan**

The article summarizes some results of the first in Kazakhstan research of irregular migration: the reasons of the phenomenon and the estimation of the number of irregular migrants by categories. Geopolitical location of Kazakhstan between Russia (and in a broader sense — Europe) and potentially conflict post-Soviet Central Asian states makes it a transit country for irregular migrants. The author analyzes the channels of smuggling of people, in particular traffic in women and drugs. Migrant flows from China

and Mongolia are specially emphasized. The analysis of the existing national legislation and bilateral agreements in migration regulation gives the basis of reasonable recommendations to improve international cooperation within the frames of CIS in limitation and prevention of irregular migration.

Lyudmila Shakhotko

Illegal Migration: Factors of Growth and Methods of Solution

Taking the example of Belarus the author shows how the change of political and economic situation on the post-Soviet space has affected the migration situation and the growth of illegal migration, including transit illegal migration. Under the conditions of transparent borders between former Soviet Union states Belarus found itself as a stage of transit corridor for irregular migrants making their way from Asia towards Western Europe. Hundreds of thousands of temporary migrants who stuck on the territory of Belarus are generally employed in the sphere of gray, underground economy and criminal business and thus threatens the national security of the country. Factors of growth of irregular migration in Belarus are considered in the context of both global trends of growth of irregular mobility of population and “regional reasons” of illegal migration in the former Soviet Union territory. The author classifies main categories of irregular migrants in Belarus and analyzes the practical efforts aimed to prevent irregular migration on both national and international levels.

Tatyana Kutsenko

Illegal Migration and Irregular Employment of Foreign Citizens and Apatrids in the Russian Federation

The author considers illegal migration in close relation to irregular employment. Correspondingly the success of efforts against illegal migration strongly depends on the effectiveness of state control over irregular hiring of manpower. The complex of economic and administrative measures can be used to exclude irregular employment from the labor market. The article contains various recommendations for improvement of the practice of control over illegal migration and irregular employment in Russia.

ИНФОРМАЦИЯ О СЕРИИ

Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир» была основана в 1998 г. на кафедре народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Идея создания серии была связана с резко возросшим масштабом и значением международной миграции в современной России, активизацией теоретических и прикладных исследований российских демографов и экономистов в этой области, в то время как в стране не существовало ни одного научного периодического издания по международной миграции. Главный редактор серии — В.А. Ионцев, профессор, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ. Ответственный секретарь — с.н.с. кафедры народонаселения, к.э.н. И.В. Ивахнюк.

Выпуски серии выходят два раза в год; они представляют собой как сборники статей, так и индивидуальные монографии. Фактически на страницах серии происходит активный обмен мнениями российских и зарубежных ученых по различным теоретическим и прикладным аспектам в международной миграции населения как в России, так и в других странах и регионах мира.

Первый выпуск (1998 г.) был составлен преимущественно на основе докладов, представленных российскими учеными на Всемирной конференции по народонаселению IUSSP в Пекине в октябре 1997 г. (подробная информация о Конференции представлена в данном выпуске.) Это — статья *В.А. Ионцева и А.Н. Каменского* — «Россия и международная миграция населения», раскрывающая проблемы, связанные с участием России в мировых миграционных процессах на новом этапе своего развития. Статья *А. Островского* «Миграция рабочей силы из Китая на российский Дальний Восток: возможности иммиграции сегодня и в будущем» касается превращения трудовой миграции в постоянную иммиграцию в конкретном российском регионе.

Другие статьи первого выпуска посвящены исключительно актуальному для России аспекту международной миграции — «утечке умов»: *И.Г. Ушкалов* — «Интеллектуальная эмиграция из России: факторы, масштабы, последствия, возможности регулирования»; *И.А. Малаха* — «Утечка умов» в странах Центральной и Восточной Европы: состояние, политика регулирования». Кроме того, первый выпуск серии включает рецензию на известную книгу Джулиана Саймона «Экономические последствия иммиграции». Рецензии на заметные публикации российских и иностранных специалистов по международной миграции являются обязательным разделом каждого из выпусков серии.

Другим важным разделом каждого выпуска является «Молодежная страничка», где студенты и аспиранты как МГУ, так и других вузов имеют возможность опубликовать свои научные исследования по международной миграции.

Второй выпуск (1999 г.) представлен широким диапазоном тем, связанных с международной миграцией населения в России и в мире: *В.А. Ионцев, А.Г. Магомедова* — «Внешняя» миграция между Россией и

странами ближнего зарубежья (Исторический обзор)»; И.В. Ивахнюк — «Опыт государственного регулирования международной трудовой миграции (на примере Турции)»; А.Н. Каменский — «Экспорт рабочей силы и влияние переводов трудящихся мигрантов на платежные балансы стран выезда»; И.Г. Ушкалов — «Эмиграция и иммиграция: российский феномен». Помимо статей российских ученых, в сборник включена работа профессора Янеша Малачича (Университет Любляны, Словения) «Ситуация на рынке труда и в сфере международной миграции в центрально-европейских странах с переходной экономикой». Начиная с этого выпуска, приглашение зарубежных коллег, работы которых нечасто можно прочитать на русском языке, стало традицией серии: каждый выпуск серии включает, по крайней мере, одну статью иностранного ученого, специализирующегося по проблемам международной миграции.

Третий выпуск (1999 г.) представлен монографией В.А. Ионцева «Международная миграция населения: теория и история изучения». В книге рассмотрены современные теоретические направления в объяснении международной миграции населения, дана классификация основных научных подходов в ее изучении. Работа содержит подробный анализ участия России в международных миграционных потоках, начиная с 18 века до современного этапа развития, а также прогноз развития миграционной ситуации в стране и регионе. Монография дополнена кратким терминологическим словарем по миграции. Заслуживает внимания также обширная библиография, включающая более 1200 названий работ российских и зарубежных авторов по миграционной тематике.

Четвертый выпуск (2000 г.) включает статьи российских и зарубежных ученых, отображающих как современные глобальные тенденции в международной миграции населения, так и специфику миграционных потоков в Россию и из нее. Статья профессора Семьи Эрдер (Университет Мармара, Турция) «Новые тенденции международной миграции и опыт Турции» представляет точку зрения автора на миграционную картину в современной Европе и меняющееся место в ней Турции. Появление нового миграционного пространства в Восточной Европе привело к появлению качественно новых миграционных потоков в регионе. Это стало объектом двух других статей выпуска: И.В. Ивахнюк — «Взаимодействие России и Турции в области международной трудовой миграции»; Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюканова — «Миграция Россия–Италия как модель этнонейтральной экономической миграции». Этнический аспект международной миграции представлен в статье израильского демографа Марка Тольца (Иерусалимский Университет) — «Миграция российских евреев в 90-е гг.».

Среди рецензий, помещенных в четвертом выпуске, одна заслуживает особого внимания. Это последняя книга И.Г. Ушкалова и И.А. Малахи «Утечка умов»: масштаб, причины, последствия. Это не просто хорошая книга, но последняя прижизненная публикация Игоря Георгиевича Ушкалова, безвременно ушедшего из жизни в ноябре 1999 г. Он безусловно был одним из лучших специалистов по международной интеллектуальной миграции.

Пятый выпуск (2000 г.) объединен одной общей темой — влияние международной миграции населения на демографическое развитие. Ситуация в трех бывших республиках СССР — России, Украине и Армении — анализируется в статьях демографов из соответствующих стран: *В.А. Ионцева, А.У. Хомры и Р.С. Еганяна*. Показательно сравнение опыта этих трех стран, в которых международная миграция играет прямо противоположную роль на протяжении последнего десятилетия. Статья *М.Б. Денисенко*, участника Научного проекта ООН по замещающей миграции, представляет собой анализ опубликованного Отчета по Проекту, в котором делается попытка дать ответ на вопрос, может ли замещающая миграция решить проблему старения и сокращения населения в развитых странах. Статья профессора Лувэнского католического университета (Бельгия) *Мишеля Пулэна «Источники данных для измерения международной миграции в странах Центральной Европы»* является серьезным вкладом в разработку единой методологии исследований международной миграции населения.

Шестой выпуск (2001 г.) полностью посвящен вынужденной миграции населения и приурочен к 50-летию юбилею деятельности Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и принятия Конвенции 1951 г., касающейся статуса беженцев. Региональное представительство УВКБ ООН в РФ поддержало издание этого выпуска, и обзорная информация о его деятельности в России за последние пять лет представлена на страницах книги. Естественно, все статьи шестого выпуска посвящены вынужденной миграции населения: обзор современных тенденций вынужденной миграции в Европе (*С.В. Рязанцев*), обоснование необходимости международной координации деятельности в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища (*М. Окольски*, Польша), социально-демографические характеристики беженцев, в частности, в Швейцарии (*Ф. Ваннер*, Швейцария), особенности вынужденной миграции и миграционной политики в странах СНГ (*В.И. Мукомель*), правовое регулирование миграции в России (*С.А. Ганнушкина*), а также некоторые специфические формы вынужденной миграции — экологическая миграция (*М.Н. Куница*) и вынужденная миграция предпринимателей в условиях «чиновничьего права» в России (*Я.И. Нисанов*).

Седьмой выпуск (готовится к изданию) представлен монографией *А.Г. Магомедовой «Внешняя” миграция между Россией и странами ближнего зарубежья. Экономические и демографические аспекты»*.

Восьмой выпуск (2001 г.) посвящен вопросам статистики и учета международной миграции населения, имеющих своеобразные национальные особенности и значительные разночтения, что зачастую затрудняет глубокий сравнительный анализ мировых миграционных потоков. Статья *О.С. Чудиновских «Состояние и перспективы текущего учета миграции в России»* анализирует недостатки существующей в настоящее время в России системы первичной регистрации мигрантов, которые выступают препятствием для получения достоверных статистических данных по миграции и научного исследования миграционных процессов в стране. Статья *М.Б. Денисенко «Эмиграция из России по данным зару-*

бежной статистики» представляет национальную иммиграционную статистику иностранных государств как альтернативный, более точный источник оценки эмиграционных потоков из России. Небольшая статья *Жоржа Тапиноса «Международная миграция населения как фактор экономического развития»* содержит некоторые ценные методологические замечания и ориентиры, весьма актуальные для нынешней миграционной ситуации в России и других государствах бывшего СССР. Статья *А.Е. Слукки «Международная миграция населения и демографические проблемы Западной Европы»* продолжает важную для нас тему — о роли международной миграции в демографическом развитии, — заявленную в третьем и пятом выпусках.

Настоящий, **девятый выпуск** (2002 г.) касается темы, исключительно актуальной для России и для многих других стран мира — нелегальной иммиграции. Ее анализ представлен в широком географическом и тематическом разрезе. Рассмотрена ситуация с незаконной миграцией в России (*Е.С. Красинец, Г.С. Витковская, Т.И. Куценко*), в Казахстане (*Е.Ю. Садовская*), в Беларуси (*Л.П. Шахотько*). Специфика геополитического положения государств бывшего СССР и относительная «прозрачность» границ между ними привела к формированию особого евроазиатского миграционного пространства, используемого как транзитный коридор для переправки нелегальных иммигрантов из Азии в Европу. Авторы указывают на неразрывность проблем нелегальной иммиграции и незаконной занятости и на значимость мер государственного контроля за нелегальным использованием иностранной рабочей силы в контексте борьбы с незаконной международной миграцией.

Десятый, юбилейный выпуск серии «Мир в зеркале международной миграции» выйдет как сборник статей авторитетных, признанных в мире специалистов в области международной миграции населения, чьи работы по теории международной миграции хорошо известны тем, кто интересуется миграционной тематикой. Этот выпуск выйдет в свет в сентябре 2002 г. и будет приурочен к международной конференции «Демографическое образование в 21 веке в странах СНГ, Балтии и Восточной Европы», (информационный бюллетень по конференции представлен на последних страницах настоящего выпуска).

Более подробную информацию о научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир», о тематике планируемых выпусков, об условиях участия в выпусках серии, а также об их приобретении можно узнать по адресу: Москва, 119992, ГСП–2, Ленинские горы, МГУ, к. 442 и 458. Кафедра народонаселения экономического факультета. Тел: (7 095) 939 29 93, 939 29 28. Факс: (7 095) 939 08 77. E-mail: iontsev@mail.econ.msu.ru, ivakhniouk@mail.econ.msu.ru.

Учитывая, что выпуски серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» выходят небольшими тиражами и редакция не может удовлетворить спрос всех желающих в их приобретении, все выпуски на сайте кафедры народонаселения (www.demostudy.ru). В настоящее время уже можно ознакомиться с электронными версиями 5, 6 и 8 выпусков данной серии.

INFORMATION FOR FOREIGN READERS AND CONTRIBUTORS

The book series «International Migration of Population: Russia and the Contemporary World» was founded in 1998 in view of the fact that there was not a single scientific periodical in Russia dealing with international migration of population. Due to this reason the Population Department of the Faculty of Economics of the Moscow State ‘Lomonosov’ University made a decision to establish a book series aiming to raise both theoretical and applied aspects of contemporary trends of international migration of population as well as its determinants and consequences. The Editorial Board of the series includes mainly the researchers from the Center for Population Studies together with the specialists on international migration from other scientific institutions of Russia and Ukraine. The Editor-in-Chief is Professor Vladimir Iontsev, the Head of the Population Department of the Faculty of Economics. The Executive secretary of the series is Irina Ivakhniouk, Senior Researcher at the Population Department.

The series may include both edited volumes and monographs.

The volumes of the series are published biannually. The **first volume** (1998) mainly consisted of the papers of Russian scholars presented at the IUSSP General Population Conference at Beijing, China in October 1997. (Detailed information about the Conference was also presented.) These are the articles by Vladimir Iontsev and Andrey Kamensky — *Russia and the International Migration of Population* dealing with the entrance of Russia into the international community by means of migration and the allied problems — both for Russia and the world; and the article by Andrey Ostrovsky — *Labor Migration from China to Russia’s Far East: Possibilities of Immigration Today and in Future* concerning the turn of labor migration into permanent immigration in the certain region.

The other articles of the first volume were devoted to a very topical for Russia aspect of international migration — «brain drain»: Igor Ushkalov — *Intellectual emigration from Russia: the Factors, Scale, Consequences, Ways of Regulation*, Irina Malakha — “*Brain Drain*” in the Central and Eastern Europe. Besides, the issue included the digest of the well-known book by Julian L. Simon — *Economic Consequences of Immigration*. (N.Y., Blackwell, 1989). Reviews of noticeable publications of Russian and foreign specialists on international migration is an integral part of every issue of the series. Another important section of every volume is «Young Scholars’ Viewpoints», where the students and post-graduate students from the MSU and other universities are granted an opportunity to publish the results of their research in international migration.

The **second volume** (1999), apart from the Russian scientists’ articles has also included the paper by Prof. Janez Malacic, (the University of Ljubljana, Slovenia) — *Labor Market and International Migration Situation in Central European Transitional Economies*. At the same time the range

of themes of the articles by Russian demographers was impressive: Vladimir Iontsev, Aminat Magomedova — *Migration between Russia and other Former Soviet states (Historical Review)*; Irina Ivakhniuk — *The Experience of State Regulation of Labor Force Emigration (Case of Turkey)*; Andrey Kamensky — *Labor Force Export and the Impact of Migrant Workers' Remittances on Balance of Payment of a Sending Country*; Igor Ushkalov — *Emigration and Immigration: Russian Phenomenon*.

The **third volume** (1999) presented the monograph of Vladimir Iontsev *International Migration of Population: Theory and History of Studying* dealing with the classification of main scientific approaches for the studying of migration. The analysis of principal concepts in the field of international migration that exist presently both in Russia and the world demographic science are presented. There is also a detailed analysis of international migration affecting Russia since the eighteenth century up to the present day, as well as a projection of possible future migration trends. The work includes a glossary of terms used in Russian-language demographic studies on migration. It is worth mentioning that this monograph contains a numerous bibliography of publications on international migration of population (1200 titles), out of which non-Russian publications make up more than 400 titles.

The **forth volume** (2000) presented a number of articles depicting both global trends in international migration of population and particular migration flows to and from Russia. The article by Prof. Sema Erder (The Marmara University, Turkey) — *New Trends in International Migration and the Case of Turkey* presented the author's view on migration picture of contemporary Europe and the changing place of Turkey within this picture. The appearance of new migration space in the Eastern Europe encouraged new migration flows in the region. That was the subject of two other articles — by Irina Ivakhniuk — *International Labor Migration between Russia and Turkey* and by Evgeny Krasinets, Elena Tiuriukanova — *From-Russia-to-Italy Migration as a Model of Ethnically Neutral Economic Migration*. Ethnic aspect of international migration was presented by the article of Israeli demographer Mark Tolts (the Hebrew University of Jerusalem) — *Migration of Russian Jews in the 1990's*.

Among the book reviews presented in the forth issue one is worth to be stressed. That is the digest of the last publication of Igor Ushkalov — «*Brain Drain*»: *Scale, Reasons, Consequences* (Moscow, 1999) which has gained special emphasis because of the untimely decease of the author in November 1999. Igor Ushkalov was undoubtedly among the best specialists on international intellectual migration.

The **fifth volume** (2000) had one common theme that penetrated all the articles — the impact of international migration on demographic development. The situation in three former Soviet Union states — Russia, Ukraine and Armenia — was presented in the articles of the scientists from the corresponding countries: Vladimir Iontsev, Alexander Khomra, Ruben Yeganyan. The article by Mikhail Denissenko, who is a participant of the UN Scientific

Project on Replacement Migration, presented the Report of the Project team which was trying to answer a question, if replacement migration could be a solution to declining and ageing populations. Besides, the paper of Michel Poulain, professor of the Louvain Catholic University (Belgium) — *The Comparison of the Sources of Measurement of International Migration in the Central European Countries* — can be evaluated as a contribution for promoting some common methodology in international migration studies.

The **sixth volume** (2001) was fully devoted to forced migration taking this chance to celebrate the 50th anniversary of the activities of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The Regional Office of UNHCR in Moscow supported this publication. Naturally, all the articles in the sixth volume deal with forced migration: detailed review of forced migration in Europe in the 20th century (S. Ryazantsev), necessity of international coordination of activities towards refugees and asylum-seekers (M. Okolski), special case of forced migration and migration policy in the CIS countries (V. Mukomel), Russia's migration legislation (S. Gannushkina) and some specific forms of forced migration in Russia — ecological migration (M.Kunitsa) and forced migration of businessmen (Y. Nissanov).

The **seventh volume** (to be issued) presents the monograph by Aminat Magomedova «External Migration Between Russia and Former Soviet Union States. Economic and Demographic Aspects».

The **eighth volume** (2001) deals with the problems of international migration statistics and registration, which have national peculiarities in every country, and this fact seriously impedes the comparative analysis of the world migration flows. The article by Olga Tchoudinovskikh *Present State and Perspectives of Current Migration Registration in Russia* analyzes the shortages of the Russian system of migrants' primary registration that perform as an obstacle for reliable migration estimates and studies. The article by Mikhail Denissenko *Emigration from Russia According to Foreign States Statistical Data* represents foreign states immigration statistics as an alternative, more exact source of estimation of emigration flows from Russia. A short contribution of George Tapinos *International Migration of Population as the Factor of Economic Development* contains valuable comments, very topical for contemporary migration situation in Russia and other former Soviet states. The article by Alexander Slouka *International Migration of Population and Demographic Development of the Western Europe* continues the theme which is meaningful for the editors — about the role of international migration in demographic development — started in the third and the fifth volumes.

The theme of the present, **ninth volume** is extremely topical for Russia and the neighboring countries as well as for many regions in the world — irregular migration. The contributors to the volume are researchers and practical workers from Russia (Galina Vitkovskaya, Eugeny Krasinets, Tatyana Kutsenko), Belarus (Lyudmila Shakhotko) and Kazakhstan (Elena Sa-

Sadovskaya). Geopolitical position of the former USSR states and transparent borders between them have turned this vast territory into the corridor for transit migrants from Asia heading to Europe. All the authors stress on indissoluble relation between illegal immigration and irregular employment and on the importance of government control over illegal hiring of foreign labor force in the context of struggle against irregular international migration. For more detailed information please refer to *Contents, Introduction and Summary of the Articles*.

The 10th jubilee volume titled «World in the Mirror of International Migration» is intended to be the collection of articles by world-known distinguished scholars representing theoretical essays on international migration as well as overviews of international migration trends in various regions of the world. This volume will be issued in September 2002 and will be timed to the International Conference «Demographic Education in the 21st Century in the CIS, Baltic States and the Eastern Europe». (Please find the Information Bulletin on the conference at the latest pages of the present volume.)

The articles from all the volumes of the series are placed at the web-site of the Population Department www.demostudy.ru (in Russian).

We kindly invite foreign colleagues for discussions. If you want to contribute please address the articles on various facets of international migration of population (with possible but not compulsory relevance for Russia) to the Editorial Board:

Population Department (room 458)

Faculty of Economics

Moscow State 'Lomonosov' University

Leninskiye Gory, GSP-2

119992 Moscow RUSSIA

Tel: (7 095) 939 29 93; 939 29 28;

Fax: (7 095) 939 08 77

E-mail: iontsev@mail.econ.msu.ru; ivakhniouk@mail.econ.msu.ru.