

Оригинал статьи –URL: <http://www.политуправление.рф/архив/2013/01/Dementyev.htm>
Копия - URL: <http://www.pu.virmk.ru/архив/2013/01/Dementyev.htm>

Основные направления совершенствования государственной политики обеспечения экономической безопасности в сфере регулирования внешней трудовой миграции
The main directions of improvement of the State policy of ensuring economic safety in the sphere of regulation of external labor migration

Дементьев Николай Викторович,
кандидат экономических наук,
Первый Тамбовский филиал
Российской академии народного хозяйства и Государственной службы
Dementyev Nikolay Viktorovich,
Candidate of Economic Sciences,
First Tambov branch
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
E-mail: niko-dementev@yandex.ru

УДК 314.8
ББК 60.7
Д-30

Проблемы экономической безопасности рассматриваются автором в контексте социально-экономических преобразований в Российской Федерации в период 2007-2012 гг. Также, проведён анализ миграционной политики осуществляемой экономически развитыми странами и предложены направления совершенствования Государственной политики обеспечения экономической безопасности в сфере регулирования внешней трудовой миграции современной России.

Ключевые слова: Экономическая безопасность, миграционная политика, внешняя трудовая миграция.

Problems of economic safety are considered by the author in a context of social and economic transformations in the Russian Federation in 2007-2012. Also, the analysis of migratory policy carried out by economically developed countries is carried out and the directions of improvement of the State policy of ensuring economic safety in the sphere of regulation of external labor migration of modern Russia are offered.

Keywords: Economic safety, migratory policy, external labor migration.

На современном этапе развития хозяйственной системы приоритетными становятся исследования факторов, приводящих к снижению уровня экономической безопасности. В данном контексте особую роль играют миграционные процессы, которые являются неотъемлемой частью современной экономической системы. Одной из основных угроз экономической безопасности, прежде всего, являются нерегулируемые потоки внешней трудовой миграции, масштабы которой ежегодно достигают от 5 до 10 млн. человек.¹

Неоднородность миграционных процессов в динамично изменяющейся среде современной России вызывает необходимость совершенствования системы её государственного регулирования.

В начале 2007 г. Россия сделала решительный шаг в сторону либерализации миграционной политики, введя в действие новые правила регистрации мигрантов и выдачи разрешений на работу иностранным работникам.

Новый порядок сильно упростил процедуру регистрации для временно пребывающих на территории страны, каковыми и является основная часть мигрантов. Для этой категории мигрантов отменена разрешительная регистрация по месту жительства со штампом в паспорте. Она заменена уведомительной регистрацией по месту пребывания.

¹ Материалы Рабочей группы по медицинским и социальным проблемам трудящихся мигрантов за 2010 г. // Демоскоп Weekly, 2011. №463-464 URL: www.demoscope.ru (дата обращения 25.06.2013)

Лицо или организация, принимающая мигранта, должны сдать заявление по установленной форме, где в качестве места пребывания мигранта может быть указан не обязательно адрес места жительства. Альтернативой может быть адрес места работы или посреднической фирмы. Заявление можно сдать не только в милицию, но и отправить по почте в местное управление миграционной службы. Корешок от заявления со штампом о его приеме является удостоверением легального пребывания мигранта. При этом до минимума сокращен перечень требуемых для постановки на учет документов. Нужны лишь паспорт и миграционная карта. Впервые со времен существования паспортной системы введена модель, отобравшая у милиции разрешительную функцию регистрации мигрантов. Впервые также временно пребывающему в России не требуется регистрационный штамп в паспорте. В 2 раза - до 180 дней - удлинён срок временного пребывания, который может быть продлен до 1 года.

Не менее решительно изменён порядок трудоустройства мигрантов. Ранее разрешение на найм иностранной рабочей силы выдавалось работодателю. Это ставило мигрантов в зависимое положение от работодателя, провоцировало развитие не правовых практик трудового найма, обманной вербовки, рабского труда, торговли живым товаром.

Теперь разрешение на работу в виде трудовой карты выдается лично мигранту, а не работодателю, как раньше. Мигрант получил право свободного поиска работы, а работодатель - свободного найма иностранного гражданина, имеющего разрешение на работу. Таким образом, ликвидирована "привязка" работника к работодателю и созданы условия для свободного перемещения на рынке труда иностранной рабочей силы.

Перемены пока коснулись только мигрантов, приезжающих в Россию на безвизовой основе из стран СНГ. Рабочую силу из стран СНГ Россия рассматривает как приоритетную для себя, поэтому преференции в ее отношении естественны.

Квотированный порядок выдачи разрешений на работу сохранен, но требования к квотированию расширены. Теперь квоты должны устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации мигрантов, страны их происхождения, а также по регионам России. При этом квоты не распространяются на квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по своей специальности, и это тоже новшество. На 2010 г. были установлены две квоты: для иностранных граждан из безвизовых стран (6 миллионов разрешений) и для иммигрантов, прибывающих в визовом порядке в целях осуществления трудовой деятельности (308,8 тыс. приглашений). Огромная квота для безвизовых стран позволила провести легализацию большинства накопившихся незаконных мигрантов из этих стран. В этих целях была проведена разовая акция по выдаче дубликатов миграционных карт мигрантам, просрочившим сроки пребывания или потерявшим миграционные карты. Вместе с тем, пока что механизм квотирования в условиях России не является эффективным методом управления трудовым миграционным потоком. Возможность расчета квот в условиях современного российского рынка труда - быстро меняющегося, импульсивного, в значительной части находящегося в тени - проблематична.²

Несмотря на положительные изменения в миграционной политике, в ней остаются недоработанные элементы. Поэтому, чтобы данная концепция имела большую эффективность, нами предлагается рассмотреть опыт зарубежных стран, таких как США,

² Зайончковская Ж.А. Новая миграционная политика России: впечатляющие результаты и новые проблемы / Ж.А. Зайончковская // Центр миграционных исследований 2004 - 2012 URL: <http://www.migrocenter.ru/science/science027.php> (дата обращения 25.06.2013)

Германия, Франция и Канада и предложить дополнительные пути развития миграционной политики России.

В США действуют 2 вида виз: неиммиграционные и иммиграционные визы. В зависимости от категории неиммиграционной визы неиммигрант, как временно пребывающий в стране человек, может иметь право на один или несколько видов деятельности (учеба, стажировка, работа, лечение, отдых и т. д.). Право на временную работу получают граждане стран, имеющих с США соглашения о торговле (или инвестициях), приезжающие для активного участия в торговых операциях (или для произведения существенных капиталовложений). Но всем им необходимо предварительно получить согласие регионального отделения Службы иммиграции и натурализации (СИН) США.

Въехав по неиммиграционным визам, они определенный срок могут работать и жить с семьями: профессиональные медсестры для работы по специальности в США; временные сельскохозяйственные рабочие; квалифицированные и неквалифицированные рабочие и мастера, приглашенные на работу от американских работодателей и прошедшие трудовую экспертизу в Министерстве труда США; стажеры, а также разрешается работать руководителям и специалистам иностранных фирм, временно переведенных для работы в американских филиалах своих компаний, лицам с выдающимися способностями, артистам мирового класса, а также представителям шоу-бизнеса, прибывающим в США в порядке культурного обмена.

Право на постоянную работу в США имеют постоянные жители страны. Статус постоянного жителя США (но не гражданства) дается в порядке предпочтения пяти категориям лиц, в том числе иммигрантам - специалистам в нескольких конкретных областях науки и техники, иммигрантам-рабочим (квалифицированным и неквалифицированным) в нужных на данный момент в конкретных отраслях и регионах, а также иммигрантам-инвесторам, для этих категорий также необходимо разрешение Министерства труда США, или так называемая трудовая экспертиза. Министерство труда ежегодно собирает от предпринимателей заявки на приглашение или принятие иностранцев на работу. Американские работодатели должны при этом брать на себя определенные обязательства, связанные с наймом иностранного работника. Разрешения им выдаются после процедуры «трудовой сертификации».

Ежегодно Министерство труда публикует два списка профессий: список А - перечень профессий, необходимых в США, и список Б - перечень профессий, избыточных на американском рынке труда. По первому из них можно получить право на постоянную работу в США, а по второму - практически нет.

Контроль над недопущением в США нелегальных иммигрантов, а также их обнаружение, возлагается на СИН и американских работодателей. Предпринимателям запрещается нанимать на работу лиц, не имеющих на это право, иначе для работодателей возникает гражданская и (или) уголовная ответственность. Если иностранец - неиммигрант работает без трудовой экспертизы, то этот факт рассматривается нарушением правил пребывания в

США и служит основанием для внесения его в категорию «незаконно присутствующих». Иностранцы, попавшие в эту категорию, подлежат высылке из страны. Инспектор СИН при въезде в США решает не только вопрос о допуске иностранных граждан на территорию США, но и определяет для неиммигрантов (т. е. временно проживающих в США лиц) длительность пребывания в США. Как правило, он устанавливает несколько меньшую длительность неиммиграционного статуса, чем срок действия визы, которая

лишь дает разрешение на въезд в США. Постоянный житель США (иммигрант, не получивший еще гражданства США) обязан всегда иметь при себе green card. Ее отсутствие наказывается штрафом в 100 долл. или тюремным заключением до 1 месяца. Отказ от регистрации, для получения гринкарты и снятия отпечатков пальцев, влечет за собой штраф 1000 долл. или заключение в тюрьму до 6 месяцев. Дела, связанные с пребыванием иностранцев в США, рассматривались специальными иммиграционными судами, которые до 1983 г находились в составе СИН, а затем были переданы в Исполнительное управление по надзору над иммиграцией. Большинство дел, рассматриваемых в иммиграционных судах, касаются депортации нелегальных иммигрантов.

Закон США от 1990 г ввел новую иммиграционную категорию для «иностранцев, создающих новые рабочие места», то есть для инвесторов.

Этот закон преследует следующие основные цели: увеличение или сохранение количества рабочих мест в американской экономике, в частности, в экономически депрессивных районах; конкурирование в этом плане с Канадой (экономика которой получила за счет средств иммигрантов инвестиций на сумму 6 млрд. долл.); стимулирование экономически выгодной для США иммиграции.

Германия - одна из немногих стран, которая, наряду с Канадой, превратила миграцию из финансового бремени в фактор пополнения казны за счет проведения эффективной миграционной политики, характеризующейся глубокой проработанностью нормативно-правовой базы и большой гибкостью. Пока внешнюю трудовую миграцию регулируют принятые в 1980 г. «Закон об иностранцах» и «Закон о необходимости регистрации» (последние изменения в них вносились в 1999 г.). Одиннадцатая статья закона о регистрации обязывает иностранцев при изменении местожительства являться в отдел регистрации. В 2002 г. обсуждался проект «Закона о пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев в ФРГ», который призван заменить действующее законодательство. Иностранцами должно будет заниматься «Федеральное ведомство по миграции и беженцам». В его функции будет входить: координация информации о трудовой миграции между ведомствами по делам иностранцев, управлениями по занятости и консульствами ФРГ за рубежом, ведение центрального регистра иностранцев, принятие мер по добровольному возвращению беженцев в страну происхождения и др.

Трудовая миграция по новому законодательству должна ориентироваться на ситуацию в конкретных регионах, для чего расширяются полномочия комиссий при ведомствах по трудоустройству. Предполагается упростить процедуру проверки наличия немецкого кандидата, имеющего преимущество на занятие данного рабочего места. Выдача иммигранту разрешения на пребывание в Германии будет обусловлена наличием разрешения на работу.

Кроме льготной трудовой миграции таких представителей, как инженеры высшей квалификации, компьютерщики, математики, предусматривается возможность, в случае необходимости, выдачи разрешения на работу «по системе баллов». В порядке эксперимента предполагается ограниченному числу иммигрантов начислять баллы по таким критериям как наличие необходимых для жизни средств, профессиональное образование, а также в зависимости от возраста, квалификации, знания немецкого языка и прочности связи с Германией и даже от страны проживания до приезда в Германию. Законопроект предусматривает создание правовой базы для «бизнес - иммиграции», если деятельность иммигрантов-предпринимателей будет положительно влиять на экономику и занятость. Необходимыми условиями включения в эту категорию являются экономические интересы Германии и особые региональные потребности той или иной земли. Предполагается также ввести ограничения на перемещение лиц, подлежащих депортации из Германии, для которых предусматривается обязательное проживание в пределах

специально создаваемых заведений, что уже практикуется в некоторых федеральных землях. Учреждение таких заведений имеет целью «создавать готовность для добровольного въезда и для ускорения оформления выездных документов»³

Французская модель характеризуется разветвленной системой по приему, обустройству и интеграции мигрантов в социально-экономическую среду. Франция пошла на ужесточение законодательства из-за увеличивающегося потока нелегальных мигрантов и вынужденных переселенцев и ввела выездную визу, за неимением которой или из-за нарушения закона могли применяться меры административного взыскания.

Рассматривая положение в области трудовой миграции в Канаде, можно сделать вывод, что иммиграционная политика делала упор на увеличение притока иммигрантов - предпринимателей и профессиональных работников. Ужесточилась политика по классу воссоединения семей, прежде всего в плане поддержки иммигрантов, новоприбывших членов их семей, материально. Разработана также более жесткая и действенная система контроля нелегальной иммиграции, а также предприняты попытки взвалить заботу о беженцах на частное спонсорство. В то же время, в Канаду можно иммигрировать со статусом "независимый иммигрант" людям, у которых есть хорошее образование и опыт работы по специальности, а также со статусом "предприниматель" или "инвестор" людям, у которых есть достаточно денежных средств на открытие собственного дела в Канаде или инвестирования средств в уже работающие компании. По иммиграционной политике Канады в нее может въехать более 200 тыс. чел. в год. Основное преимущество Канады перед США - возможность иммиграции в Канаду квалифицированных специалистов, необходимых канадской экономике.

Таким образом, рассмотрев опыт зарубежных стран, таких как США, Франция, Германия и Канада, можно отметить, что миграционная политика этих стран весьма прагматична: четко определяются перечни профессий иммигрантов, допускаемых в США и Германию, и круг инвесторов для того, чтобы они не составляли конкуренцию коренным жителям (рабочим и предпринимателям), а напротив, улучшали положение на рынке труда. Отсутствие официальных запретов на занятие торговлей и сферой услуг не мешает властям не впускать в страны лиц, желающих заняться мелкой торговлей или работать в сфере услуг без получения необходимых документов о трудовой сертификации.⁴

Поэтому, если проводить сравнение в сфере миграционной политики проводимой данными странами можно отметить, что схожесть миграционных процессов проходящих в России обусловила, при разработке законодательства некий симбиоз Германской модели проведения миграционной политики и жесткого миграционного контроля Франции.

Можно отметить, что в сфере миграционной политики современной России немалое место отводится регулированию потоков внешней трудовой миграции. Система государственных мер по её регулированию включает:

- законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов;

- институциональные службы по иммиграции рабочей силы;

- межгосударственные соглашения по иммиграции рабочей силы.

Регулирующие мероприятия стран иммиграции определяют количество иммигрантов, допускаемых в страну, в том числе трудящихся иммигрантов,

³ Баранов В.М. Правовая гармонизация / В.М.Баранов, М.А Пшеничная // Государство и право на рубеже веков: проблемы истории и теории. —с.25 (118с)

⁴ Юсова, Ю.С. Трудовая миграция как фактор трансформации регионального рынка труда / В.Ф. Потуданская, Г.Н. Бояркин, Ю.С. Юсова. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2004, с.164-165

устанавливают профессиональную, квалификационную, половозрастную структуру трудовой иммиграции и продолжительность пребывания в стране.

В двух новых законах РФ о натурализации иностранных граждан и их правовом положении в России установлены основные нормы, регулирующие условия пребывания и деятельности граждан стран не только дальнего, но и ближнего зарубежья. Отметим, что они отражают специфику внешних миграционных потоков в Российскую Федерацию.

Регулирование процессов внешней трудовой миграции необходимо осуществлять в целях обеспечения максимального сочетания интересов и потребностей обеих сторон, как работников, так и работодателей. Согласование миграционной политики с политикой на рынке труда будет обеспечивать возможность регулирования внешней трудовой миграции, как в масштабах региона, так и в масштабах страны. Кроме того, регулирование миграции населения должно исходить из того, рассматривается ли миграция как планомерный или как стихийный процесс. Если рассматривать миграцию как планомерный процесс, то государство посредством планирования, исходя из стратегии развития национальной экономики, устанавливает потребность в трудовых ресурсах и определяет возможные размеры миграции.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что совершенствование Государственной политики обеспечения экономической безопасности в сфере регулирования внешней трудовой миграции должно осуществляться в следующих направлениях (см. рис. 1).



Рис.1 Основные направления совершенствования Государственной политики обеспечения экономической безопасности в сфере регулирования внешней трудовой миграции

Исходя из опыта зарубежных стран, нами предлагается на базе управления занятости населения открыть дополнительное структурное подразделение, службу занятости иностранных граждан, которое в свою очередь должно заниматься проведение

анализа рынка труда и на основе данного анализа выявлять те сферы деятельности, в которых существует дефицит рабочих кадров и отрасли в которых нет необходимости привлечения дополнительной рабочей силы.

Предприниматели или организации использующие труд иностранных работников, должны подавать заявки на требующуюся им рабочую силу в определённом количественном и качественном составе.

Все иностранцы, получившие разрешение на проживание и работу, должны обращаться в службу занятости иностранных граждан, от куда, в соответствии с их квалификацией распределяются по рабочим местам. Таким образом, все иностранные рабочие, работающие в стране а также регионах будут учтены.

Обязательным условием для получения разрешения на работу должно стать свободное владение иностранцев русским языком. По этому, предлагается проведение экзамена по русскому языку на базе службы занятости иностранных граждан.

Другим важным направлением иммиграционной политики России должно стать привлечение высококвалифицированных специалистов, а также интеллектуальных мигрантов. На наш взгляд, введение системы преференций для данной категории мигрантов могло бы оказать на это непосредственное влияние. Преференции могли бы носить, налоговый, социальный и иной характер. Чтобы более точно выявить их оптимальное содержание, необходимо посоветоваться с руководством регионов, на территории которых расположены зоны поселения.

Также необходимо уделить особое внимание внешним трудовым мигрантам из стран бывшего СССР. Данная категория мигрантов должна пользоваться приоритетом среди общей численности внешних трудовых мигрантов, так как пребывание их на территории нашего государства не будет способствовать меж этнической напряжённости, что в свою очередь позволит избежать межнациональных конфликтов.

Список литературы:

1. Баранов, В.М. Правовая гармонизация / В.М.Баранов, М.А Пшеничная // Государство и право на рубеже веков: проблемы истории и теории. - 118 с.
2. Зайончковская, Ж.А. Новая миграционная политика России: впечатляющие результаты и новые проблемы / Ж.А. Зайончковская // Центр миграционных исследований 2004 - 2012 URL: <http://www.migrocenter.ru/science/science027.php> (дата обращения 25.06.2013)
3. Юсова, Ю.С. Трудовая миграция как фактор трансформации регионального рынка труда / В.Ф. Потуданская, Г.Н. Бояркин, Ю.С. Юсова. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2004.
4. Материалы Рабочей группы по медицинским и социальным проблемам трудящихся мигрантов за 2010 г. // Демоскоп Weekly, 2011. №463-464 URL: www.demoscope.ru (дата обращения 25.06.2013)