Литература

1. *Татаринов З.А.* Субнациональные счета: проблемы разработки и использование в региональном анализе. М.: ИЭПП, 2010.
2. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607«Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Информационно-издательский центр «Статистика России» http://www.infostat.ru/.

Ochkin Oleg Aleksandrovich, Candidate of economic sciences, Professor, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ochkin.oleg@mail.ru

Kiyaschenko Tatyana Andreevna, Candidate of economic sciences, Doctorant, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: syxorykovataina@mail.ru

STRUCTURING THE ECONOMY OF MUNICIPALITIES BY IMPROVING THE PERFORMANCE EVALUATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

In the Russian Federation is the biggest problem of economic development, the problem of structuring. There is a need establishing such a mechanism, that would enable make changes in providing products in parallel with the discoveries scientific and technical progress. The creation of such a mechanism is possible if we will start accurately assess the results of public authorities. This article focuses on this issue.

Keywords: *System of National and Income Accounts, gross domestic product, gross regional product, gross municipal product, gross value added, Municipal entities, gross margin, statistical authorities, economic crisis.*

УДК 339

МЕЖДУНАРОДНОЕ МИГРАЦИОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ: АНАЛИЗ ПРАКТИКИ И СИСТЕМА МЕР

Рубинская Этери Девисовна кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: eteri-rubinskaya@mail.ru

Аннотация

В статье исследованы закономерности развития незаконной (нелегальной, недокументированной) иммиграции в условиях глобализации мировой экономики и необходимость перехода к новой парадигме: от борьбы к противодействию с использованием различных мер, базирующихся на международном сотрудничестве стран-реципиентов и стран-доноров нелегальных мигрантов. Акцент сделан на экономических мерах, способствующих смягчению противоречий между странами-реципиентами и странами-донорами, между принимающим государством и бизнесом, учитывающих интересы всех участников миграционных отношений.

Ключевые слова: *глобализация, нелегальная миграция, правовое регулирование, противодействие, новая парадигма, миграционное сотрудничество, либерализация.*

Рост и усложнение взаимосвязей между структурными элементами мировой экономики в условиях ее глобализации привели к расширению масштабов нелегальной миграции, которая, являясь формой территориального перемещения рабочей силы, охватила практически все страны мира и стала стихийным, малоуправляемым процессом. Высокий уровень незаконной миграции наблюдается как в развитых, так и в отдельных развивающихся странах.

По оценкам экспертов и Международных организаций, нелегальные мигранты составляют от 10 до 15 % общего объема миграционных потоков, то есть, примерно, 25-35 миллионов человек. Трудовую деятельность без официального разрешения, по данным, приведенным в «Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года», осуществляют от 3 до 5 миллионов нелегальных мигрантов [1].

Следует отметить, что в экономической литературе и законодательстве национальных государств есть единство в определении сущности понятия незаконной миграции как миграции, которая происходит в нарушение правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства, хотя терминологически она определяется по-разному: нелегальная, неразрешенная, недокументированная [2].

Незаконная иммиграция и нелегальная трудовая деятельность иммигрантов негативно влияют на различные стороны жизни общества и государства, угрожают национальной безопасности страны, приводят к росту теневой экономики и коррупции, усилению социальной напряженности, порождают многочисленные проблемы и противоречия. Неблагоприятные последствия незаконной иммиграции проявляются в различных сферах (экономической, социальной, этнической, культурной) всех стран, на разных уровнях: страны, регионов, отраслей, предприятий – вызывают недовольство граждан, но явление оказывается живучим, более того, масштабы потоков нелегальных мигрантов возрастают. Очевидно, что причиной этого, как это не звучит парадоксально, является экономическая заинтересованность в незаконной иммиграции, как в странах-донорах, так и в странах-реципиентах.

Аксиоматично, что дешевый неквалифицированный труд нелегальных мигрантов сдерживает техническое перевооружение, рост производительности труда, снижает эффективность использования иностранной рабочей силы в целом. Дешевизна труда нелегальных мигрантов не стимулирует инвестиции, тормозит темпы модернизации отраслей, где высок удельный вес нелегальных мигрантов. Таким образом, незаконная миграция представляет собой экономический фактор, объективно тормозящий развитие производительных сил страны, а использование незаконной занятости малоквалифицированных мигрантов отражается на эффективности экономики в целом и зарплате граждан. С другой стороны, усиление неравномерности технологического и социально-экономического развития стран мира порождает в развитых странах потребность в дополнительной неквалифицированной рабочей силе, делает зависимой деятельность многих предприятий и сфер экономики от труда нелегальных иммигрантов; в слаборазвитых странах возникает избыточная (по отношению к потребностям своей экономики) рабочая сила, и как следствие, безработица и нищета, что вынуждает часть населения к незаконной иммиграции. Таким образом, «выталкивание» трудящихся из стран в поисках работы требует системного разрешения противоречий путем поэтапной ликвидации существующего неравенства социально-экономического развития государств с учетом интересов, как стран Юга, так и Севера, что возможно только на основе экономического сотрудничества в мировом сообществе.

В мировой практике, жесткие карательные меры борьбы с незаконной миграцией себя не оправдали. Опыт стран показывает, что ни ужесточение законодательства, ни возведение стен на границах не решают проблему незаконной миграции. Несмотря на усилия мирового сообщества по исследованию нелегальной миграции, разработку мер по борьбе с этим явлением ни одно государство не добилось эффективного решения данной проблемы.

Для современной России проблемы незаконной миграции являются крайне актуальными. Трансформационные изменения на постсоветском пространстве, огромная дифференциация социально-экономического положения России и вновь возникших государств, многокилометровая

граница с Украиной, Белоруссией, Закавказьем и Казахстаном, имеющим к тому же соглашения о безвизовом въезде с рядом государств, превратило Россию в крупнейший центр притяжения мигрантов и страну транзита не только для граждан стран-соседей, но и сопредельных с ними государств. По образному выражению Тима Хеленьяка, Россия стала «миграционным магнитом для малообразованных и низкоквалифицированных иммигрантов из стран с низким уровнем дохода» [3].

Проблемы нелегальной иммиграции обострились с формированием регионального рынка труда Содружества Независимых Государств, следствием чего стал безвизовый въезд на территорию России граждан данного интеграционного объединения. Граждане большинства государств-членов СНГ прибывают в РФ легально и только потом в результате нарушения миграционного законодательства (например, не становятся на миграционный учет, не оформляют патент на осуществление трудовой деятельности) становятся нелегальными мигрантами. Нельзя не признать, что миграция из этих стран снижает давление на их национальном рынке труда, улучшает положение семей иммигрантов, переводящих из России часть заработанных денег и т.п. Именно в силу открытости границ между Россией и основными странами исхода мигрантов крайне сложно получить эффективные результаты в противодействии масштабной нелегальной миграции.

В России, как и в странах исхода мигрантов, существует необходимость в незаконном труде мигрантов. Причем мотивов у самих работодателей для использования труда нелегальных мигрантов немало. Прежде всего, это дешевизна их рабочей силы, возможность экономии затрат на охрану и безопасность труда, социальные выплаты, необходимость заполнения рабочих мест, непривлекательных для местного населения, опасных для жизни или вредных для здоровья, а также полная бесправность работающих незаконных мигрантов. Спрос на незаконный труд иностранных граждан и нелегальное трудоустройство порождается уровнем развития российской экономики, устаревшим производством с тяжелыми и вредными условиями труда, потребностью в неквалифицированной и малоквалифицированной рабочей силе. С другой стороны, дешевый труд незаконных мигрантов тормозит модернизацию экономики. Нелегальная занятость незаконных мигрантов сопровождается нарушениями налогового законодательства. Государство имеет множество проблем, требующих для своего решения огромных средств, дополнительных работников, занятых в проверяющих и других органах и многое другое. Так, в 2014 году территориальными органами ФМС России в целях осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников проведено 759 330 мероприятий, по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства, выявлено 744 733 административных правонарушения в сфере миграции, выдворено в административном порядке за пределы Российской Федерации 136 488 иностранных гражданина, что больше аналогичного показателя 2013 года на 68,7%, депортировано 2 546 мигрантов [4; с. 13].

Нельзя не учитывать, что борьба с нелегальной миграцией весьма дорогостоящее мероприятие: в среднем принудительное выдворение нелегального мигранта обходится российскому бюджету от 30 000 до 40 000 рублей за человека, на содержание и депортацию нелегальных мигрантов из Федерального бюджета ежегодно выделяют около 3 млрд рублей. Таким образом, налицо противоречие государственных и частных (бизнеса) интересов по вопросам незаконной миграции.

В России, как в любом другом государстве, масштаб и природа нелегальной миграции менялась в зависимости от нормативно-правовых трансформаций, происходящих в законодательстве. До принятия Указа Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» миграция практически не контролировалась.

Данным Указом был введен миграционный контроль по предупреждению и пресечению незаконной миграции [5].

В дальнейшем миграция ограничивалась посредством очень строгих правовых требований. Федеральный закон № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», принятый в 2002 г., ввел еще более строгие правила, связанные с разрешительной регистрацией и процедурой трудоустройства. С 2007 г. с принятием федеральных законов № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» происходят изменения миграционного законодательства, с одной стороны, в сторону его либерализации для трудовых мигрантов, а, с другой стороны, ужесточения наказания за использование труда нелегальных мигрантов. Огромное практическое значение имело введение уведомительного характера легализации трудовыми мигрантами своего пребывания, так как привело к массовой регистрации мигрантов, способствовало улучшению защиты прав мигрантов и в целом повысило уровень легализации пребывания временных трудовых мигрантов. Одновременно были упрощены правила получения разрешений на работу для мигрантов, прибывших из безвизовых стран. Разрешения в виде трудовой карты стали выдаваться самому мигранту, а не работодателю. Мигрант получил право свободного поиска работы и право смены работодателя. Вместе с тем, были установлены штрафы от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей для юридических лиц, использующих труд нелегальных мигрантов. По оценке Федеральной миграционной службы в результате либерализации законодательства объем нелегальной миграции снизился как минимум в 2 раза.

С 1 июля 2010 г. вступили в силу поправки в закон № 86-ФЗ вносящий изменения в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые ввели правовую основу для легализации трудовых мигрантов из стран СНГ, работающих у частных лиц. Иностранцы, работающие по найму у физических лиц, должны покупать специальный патент. Патент стал принципиально новым разрешительным документом для работы иностранных граждан в Российской Федерации. Главная цель его введения – урегулирование правового статуса многочисленных иностранных трудящихся-мигрантов, которые работают у частных лиц в домохозяйствах. Благодаря введению патентов для иностранных граждан соотношение легальной и нелегальной части трудовой миграции изменилось к лучшему [6, с. 97].

Количество выданных патентов ежегодно возрастает и в 2014 году составило 2 386 641, что на 55,2% больше, чем в 2013 году. С момента введения такого разрешительного документа всего выдано 5,8 млн. патентов [4; с.47].

Дальнейшее совершенствование законодательства получило проявление в 2015 г. С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям права привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента, таким образом, для граждан, прибывших на территорию Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности в безвизовом порядке механизм квотирования заменяется системой патентов. При кажущемся на первый взгляд упрощении механизма регистрации трудовых мигрантов из стран СНГ, оформление патента не простое и достаточно затратное мероприятие. Иностранец должен подтвердить знание русского языка, истории России и основ законодательства, предоставить сертификаты установленного образца об отсутствии инфекционных заболеваний, сертификат об отсутствии ВИЧ-

инфекции, также иметь полис ДМС либо договор о предоставлении платных медицинских услуг с медицинской организацией, оплатить сумму авансового платежа по налогу на доходы физических лиц в виде фиксированного ежемесячного авансового платежа – 1 568 рублей 40 копеек в месяц, при этом каждый субъект Российской Федерации может установить дополнительный коэффициент, на который индексируется размер указанного авансового платежа. Так, например, в Москве и Московской области ежемесячный платеж мигранта составляет 4000 рублей. Причем все документы должны быть поданы в течение 30 дней после пересечения границы Российской Федерации. В случае, если мигрант не успел подать документы в указанный срок необходимо уплатить штраф в размере от 10000 до 15 000 рублей. В среднем оформление всех необходимых документов (не считая авансового платежа и возможного штрафа) обходится мигранту в 20 000 рублей. По мнению эксперта в области миграции Ольги Чудиновских, данный механизм выдачи и реализации патентов является чрезмерно жесткой и несправедливой по отношению к мигрантам мерой [7]. Насколько эффективно будет работать данный механизм с учетом всех затрат, которые необходимо понести мигранту, мы сможем оценить уже в ближайшее время.

Совершенствование системы мер по противодействию незаконной миграции включает и меры ужесточения. Так, с 1 января 2014 г., для иностранных граждан, ранее превысивших допустимый срок пребывания в Российской Федерации или совершивших миграционные правонарушения предусматривается наказание в виде временного запрета (на срок от трех до десяти лет) на въезд в страну. Только за 2014 г. в ФСБ России направлено 644 918 представлений о закрытии въезда [4; с.15]. По данным ФМС, по состоянию на февраль 2015 г. было уже более 1,2 млн закрытий [8].

Учитывая многоаспектные отрицательные последствия увеличения масштабов использования нелегальных мигрантов**,** в экономической литературе высказываются предложения об отказе от безвизового въезда в Российскую Федерацию. Отношение к такому предложению у автора данной статьи неоднозначное. Конечно, с точки зрения облегчения контроля и сокращения неконтролируемой миграции, оно эффективно, но с точки зрения интересов стран-доноров рабочей силы, наших партнеров по интеграционным процессам, а также геополитических интересов России по формированию круга **«**дружественных стран**»**, такое предложение вызывает ряд возражений.

Анализ незаконной миграции предполагает учет особенностей миграционных процессов в международных экономических интеграционных объединениях, безвизовый въезд внутри территории которых, порождает возможности для незаконной миграции, специфику ее географии и масштабы, новые закономерности. Опыт ЕС показывает, что основой противодействия незаконной миграции является расширение миграционного регионального и двустороннего сотрудничества, а также сотрудничества со странами-донорами и странами транзита мигрантов.

Российская Федерация имеет ряд двусторонних Соглашений со странами-донорами рабочей силы, примером может служить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации от 27 октября 2008 г**.**

В противодействии незаконной иммиграции и связанными с ней процессами ФМС России налажены механизмы взаимодействия с такими международными организациями, как Международная организация по миграции, Делегация Европейского союза, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Управление ООН по борьбе с наркотиками, осуществляется тесное взаимодействие с миграционными органами стран СНГ. Считаем, что такое взаимодействие имело бы более продуктивный характер, если бы более активно осуществлялось на уровнях субъектов Российской Федерации с приграничными регионами стран-исхода мигрантов.

Одно из важнейших направлений решения проблем, порождаемых международной трудовой миграцией на постсоветском пространстве, более эффективное совместное управление ею на основе дальнейшего развития интеграционных процессов, что позволяет предпринимать совместные усилия по регулированию миграционных процессов.

В Соглашении о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998 г., ратифицировано Россией 12 июня 2000 г.), определены основные направления противодействия незаконной миграции, среди них: гармонизация национального законодательства государств – участников Соглашения в области ответственности для незаконных мигрантов и лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; установление эффективной системы миграционного контроля; противодействие незаконному въезду и пребыванию иностранцев; формирование Банка данных о незаконных иммигрантах и обмен информацией с другими центральными органами исполнительной власти государств-участников СНГ; создание механизма депортации незаконных мигрантов.

Огромным шагом в сторону упрощения легализации, а значит и предотвращения нелегальной миграции является создание и вступление в силу 1 января 2015 года Евразийского экономического союза (ЕАЭС), согласно которому трудящимся государств-членов ЕАЭС не требуется получения разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства. На сегодняшний в день в данное интеграционное объединение входят Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения и Киргизия. При этом договор прямо предусматривает, что государства-члены ЕАЭС не устанавливают и не применяют ограничения, предусмотренные их законодательством в целях защиты национального рынка труда. Все граждане других государств-членов ЕАЭС вправе работать в любом государстве-члене ЕАЭС на одних и тех же условиях, что и граждане государства трудоустройства. Кроме того, социальное обеспечение (социальное страхование) трудящихся государств-членов и членов их семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства. Предусмотрено также, что трудовой стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой стаж в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Как показывает мировой опыт, в ходе правоприменительной практики (реализации) самого продуманного законодательного документа, возникают непредвиденные проблемы, исходя из чего, на наш взгляд, следует осуществлять мониторинг положения граждан государств-членов ЕАЭС на национальных рынках труда по унифицированной программе во всех государствах-членах.

Выводы

В решении проблем нелегальной миграции необходим поиск баланса интересов между странами-донорами и странами-реципиентами, между государством и бизнесом, между бизнесом и правами мигрантов.

Жесткие меры в борьбе с нелегальной миграцией малоэффективны, особенно на фоне безвизового въезда, характерного для России и большинством стран постсоветского пространства.

Необходима смена парадигмы национальной миграционной политики в пользу ее гибкости, гуманности, содействию экономическому развитию стран-соседей. От «борьбы» следует перейти к «противодействию нелегальной миграции», понимая под этим комплекс мер правового, административного, экономического и социального характера, направленный на предупреждение и пресечение незаконного въезда или пребывания на территории государства.

Противодействовать нелегальной трудовой миграции можно только совместными согласованными, постоянными, системными усилиями стран-реципиентов и стран-исхода нелегальных мигрантов, главное направление в этом противодействии – развитие

экономического сотрудничества во всех его формах (совместное предпринимательство, развитие внешней торговли, инвестирование и др.), способствующее повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни, а также дальнейшим интеграционным процессам в регионе.

Литература

1. «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf;
2. Migration in an interconnected world: new directions for action. 2005, p. 32. http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf;
3. *Heleniak T.* Migration Dilemmas Haunt Post-Soviet Russia // Post-Soviet Geography and Economics, Migration Policy Institute, Washington, D.C. 2002;
4. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 год и плановый период 2015 – 2017 годов. Федеральная миграционная служба. М., 2015. http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf;
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой миграции»// Сборник законодательных актов Российской Федерации 19.09.1994 г., №21, ст. 2385.
6. *Рубинская Э.Д.* Международная миграция рабочей силы: методология и практика: монография. – Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2014.
7. http://demoscope.ru/weekly/2015/0649/gazeta029.php;
8. Нелегальных мигрантов за полгода стало вдвое меньше? http://demoscope.ru/weekly/2015/0631/rossia01.php.

Rubinskaya Eteri Devisovna, candidate of economical sciences, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: eteri-rubinskaya@mail.ru

INTERNATIONAL MIGRATION COOPERATION IN THE COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION: AN ANALYSIS OF PRACTICES AND A SYSTEM OF MEASURES

Abstract

The article examines patterns of illegal (undocumented) immigration in the context of globalization of the world economy and the need of transition to a new paradigm: from the fight to counteraction using a variety of measures based on international cooperation of the recipient countries and donor countries of illegal migrants. The emphasis is on economic measures that resolve the contradictions between recipient countries and donor countries, between the government and business, taking into account the interests of all participants of the migration relationship.

Keywords: *globalization, illegal migration, legal regulation, counteraction, new paradigm, migration cooperation, liberalization.*