СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ОРЛИНСКАЯ Оксана Геннадьевна

**РОЛЬ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ РЫНКА ТРУДА Ставропольского края**

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени

кандидата экономических наук по специальности

08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

(экономика народонаселения и демография)

Научный руководитель

доктор экономических наук, профессор

Рязанцев Сергей Васильевич

Ставрополь, 2007

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ………………………………………………………………….....2**

**ГЛАВА 1. ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И СПРОС НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ …………….........7**

1.1. Демографическая ситуация и численность трудовых ресурсов в регионе……………………………………………………………………………...7

1.2. Спрос на рабочую силу на региональном рынке труда…………..……16

**ГЛАВА 2. ЛЕГАЛЬНАЯ И НЕЛЕГАЛЬНАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РЕГИОНЕ………………………………………………………………….......28**

2.1. Причины трудовой миграции в регион………………………………….28

2.2. Масштабы и структура привлечения иностранной рабочей силы в Ставропольский край……………………………………………………………..34

2.3. Нелегальная трудовая миграция в регионе……………………………..41

**ГЛАВА 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ: ПОДХОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ…………………………………………….. …......57**

3.1. Система учета иностранных граждан - трудовых мигрантов России……………………………………………………………………………...57

3.2 Система привлечения и использования иностранной рабочей силы в России и рекомендации по ее совершенствованию ………………………..…..94

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ……………………………………………………………..109**

**ЛИТЕРАТУРА………………………………………………………………117**

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** В современной демографической ситуации международная миграция для России – один из возможных источников пополнения убывающего населения и трудовых ресурсов. По прогнозам демографов с 2007 г. страну ожидает сокращение численности населения трудоспособного возраста, что может негативно отразится на состоянии рынка труда и привести к дефициту трудовых ресурсов внутри страны. Россия в принципе должна быть заинтересована в притоке трудовых мигрантов из-за рубежа, выработать стратегию, а также четкие и прозрачные условия их привлечения. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы формирования миграционной политики в отношении временных трудовых мигрантов из-за рубежа. В частности, актуальны позиции определения потребностей рынка труда в иностранной рабочей силе, отраслей их привлечения, условий размещения, соблюдения прав и пр.

В настоящее время временная трудовая миграция на территории России происходит в стихийном режиме, многие мигранты находятся вне легального статуса, работают в теневой экономике. В стране в целом и отдельных регионах не учитываются реальные потребности рынка труда и возможности социальной инфраструктуры, растет социальная напряженность, создаются условия для распространения среди российского населения идей национальной нетерпимости и ксенофобии по отношению к мигрантам разных национальностей. Сами трудовые мигранты не имеют регистрации, их права нарушаются, они подвергаются эксплуатации со стороны некоторых работодателей.

Важным приоритетом в этом направлении должно стать формирование четкой, прозрачной и понятной мигрантам и работодателям процедуры привлечения временных трудовых мигрантов в страну, его реальное облегчение, сокращение времени и затрат российских работодателей для получения необходимого количества временных трудовых мигрантов в качестве легальной рабочей силы. Миграционная политика в данной сфере требует научного обоснования и совершенствования.

**Объектом исследования** в настоящей работе являются иностранные мигранты, осуществляющие трудовую деятельность на территории Ставропольского края. **Предмет исследования –** международная трудовая миграция (легальная и незаконная), ее влияние на социально-экономическое развитие региона и подходы к регулированию трудовой миграции на региональном и государственном уровне.

**Цель исследования** – оценить влияние международной трудовой миграции на социально-экономическое развитие Ставропольского края и разработать рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования привлечения иностранной рабочей силы в Россию.

**Задачи исследования:**

**-** установить динамику численности трудовых ресурсов в Ставропольском крае в 2000-2006 гг.;

**-** оценить объем спроса на рабочую силу на региональном рынке труда на 2006-2008 гг.;

- выявить причины трудовой иммиграции в регион;

**-** определить масштабы легальной и незаконной международной трудовой миграции на региональном уровне;

- определить подходы к регулированию международной трудовой миграции на национальном и региональном уровнях;

- разработать рекомендации по совершенствованию управления международной трудовой миграцией в России на федеральном и региональном уровнях.

**Теоретическая и методологическая база.** Данная диссертационная работа базировалась на научных трудах ведущих демографов и социологов, описавших научные аспекты обозначенных выше проблем на межгосударственном, общероссийском и региональном уровнях. В их числе работы Витковской Г.С., Воробьевой О.Д., Зайончковской Ж.А., Ивахнюк И.В., Ионцева В.А., Каменского А.Н., Красинца Е.С., Лукьяновой А.Ю., Метелева С.В., Моисеенко В.М., Мукомеля В.И., Орловой И.Б., Регент Т.М., Рыбаковского Л.Л., Рязанцева С.В., Ткаченко М.Ф., Топилина А.Н., Тюрюкановой Е.В.

**Источниками информации** стали данныеФедеральной миграционной службы Российской Федерации, Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю, Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю, Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края, Управления федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю, Информационного центра Главного управления внутренних дел Ставропольского края, администраций муниципальных районов и городских округов края. В работе также использованы материалы монографий российских ученых, специальных периодических изданий, а также всемирной информационной сети Интернет. Нормативно-правовую базу исследования составили законы Российской Федерации, указы и постановления Президента и Правительства Российской Федерации, ведомственные акты Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, а также нормативно-правовые акты иных министерств и ведомств Российской Федерации.

**Научная новизна** результатов исследования заключается в следующем:

- уточнено понятие «нелегальные трудовые мигранты», под которыми мы понимаем иностранных граждан и лиц без гражданства, которые пересекли границу РФ добровольно или принудительным образом, легально или нелегально, осуществляющие трудовую деятельность с нарушением законодательства РФ, регулирующего вопрос трудоустройства иностранных граждан на территории России;

- разработана классификация причин международной трудовой миграции на региональном уровне с точки зрения их значимости для страны и региона, в том числе выделены геополитические, социально-экономические и нормативно-правовые причины миграции;

**-** определена структура спроса на рабочую силу на региональном рынке труда, в которой более 2/3 составляют рабочие специальности и 1/3 - работники с высшим образованием, прежде всего, инженерно-технических работников и менеджеров;

- выявлены масштабы нелегальной миграции в Ставропольском крае, которые составляют не менее 25 тыс. человек, в большинстве своем из стран СНГ с безвизовым режимом;

**-** определены подходы к регулированию и обоснованы рекомендации по совершенствованию управления международной трудовой миграцией в России на федеральном и региональном уровнях.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что отдельные положения работы могут быть использованы при выработке национальной концепции и программ по привлечению иностранной рабочей силы на национальном и региональном уровнях, а также специалистами, работающими в сфере управления миграционными процессами. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы для подготовки учебных курсов по демографии и международной миграции, а также использованы научными работниками и аспирантами, занимающимися исследованием проблем международной трудовой миграции.

**Апробация работы.** Основные положения работы докладывались, как на региональном уровне, так и на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2007». Опубликована статья в научном журнале «Вестник Ставропольского государственного университета». Всего по теме исследования опубликованы 5 работ, общим объемом 1,5 п.л. Результаты диссертационного исследования использовались при составлении аналитических отчетов Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю.

**Структура диссертации**. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 7 параграфов, заключения, списка литературы из104 источников, содержит 21 таблицу, 7 рисунков.

**ГЛАВА 1. ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И СПРОС НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

**1.1 Демографическая ситуация и численность трудовых ресурсов в регионе**

В последние годы для большинства регионов Северного Кавказа характерны сокращение численности безработных, рост количества занятого населения. Современная ситуация на рынке труда и в сфере занятости населения Ставропольского края характеризуется следующими особенностями и тенденциями, которые носят как позитивную, так и негативную направленность.[[1]](#footnote-1)

По данным Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю численность лиц, не имеющих работы или доходного занятия, активно его ищущих и готовых приступить к работе, которые в соответствие с методологией МОТ классифицируются как безработные, в 2006 г. составили 116 тыс. человек. Это на 55,1 тыс. человек, или 67,7% меньше, чем в 2000 г. Общий рост количества занятого населения составил (111%).

Численность экономически активного населения края с 1237.1 тыс. человек в 2000 г. увеличилась до 1300 тыс. человек в 2006 г., что составило 48% всего населения края. Таким образом, в целом произошло увеличение численности экономически активного населения на 62,9 тыс. человек (табл. 1).

Увеличение числа занятого населения отмечается не во всех секторах экономики Ставропольского края. Наибольший рост числа занятых отмечается в торговле, общественном питание, материально-техническом снабжение и сбыте, заготовках. Так, начиная с 2000 г., количество занятых в этой сфере увеличилось на 61,1 тыс. человек (табл. 2). Во всех остальных отраслях существенных изменений не наблюдается.

Таблица 1.

Экономически активное население в возрасте 15-72 лет (по данным обследования домашних хозяйств по проблемам занятости), тыс. человек[[2]](#footnote-2)

|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Экономически активное население– всего | 1237.1 | 1205.1 | 1163.7 | 1225.7 | 1267.0 | 1289.0 | 1300.0 |
| Женщины | 574.4 | 574.4 | 551.5 | 586.0 | 604.0 | 619.2 | 637.0 |
| Мужчины | 662.7 | 630.7 | 612.2 | 639.7 | 663.0 | 670.5 | 663.0 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |
| занятые в экономике – всего | 1066.0 | 1087.1 | 1052.1 | 1099.6 | 1146.0 | 1199.7 | 1184.0 |
| Женщины | 489.5 | 509.9 | 502.1 | 528.2 | 541.0 | 569.7 | 585.0 |
| Мужчины | 576.5 | 577.2 | 550.0 | 571.4 | 605.0 | 630.0 | 599.0 |
| безработные – всего | 171.1 | 118.0 | 111.6 | 126.1 | 121.0 | 90.0 | 116.0 |
| Женщины | 84.9 | 64.5 | 49.4 | 57.8 | 63.0 | 49.5 | 52.0 |
| Мужчины | 86.2 | 53.5 | 62.2 | 68.3 | 58.1 | 40.5 | 64.0 |

Увеличение численности экономически активного населения в Ставропольском крае произошло, скорее всего, из-за существенного роста числа работающих студентов, учащихся и некоторых других категорий населения, традиционно относящихся к экономически пассивному населению.

Таблица 2.

Среднегодовая численность занятого населения по отраслям экономики, тыс. человек[[3]](#footnote-3)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Занято в экономике - всего | 1020,5 | 1025,3 | 1044,9 | 1077,3 | 1124,9 | 1159,6 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |
| промышленность | 162 | 163,7 | 163,6 | 162,3 | 161,9 | 186,2 |
| сельское хозяйство | 249,3 | 250,9 | 240,6 | 232,1 | 229,1 | 225,6 |
| транспорт и связь | 71 | 69,2 | 69,3 | 71,5 | 77,8 | 87,8 |
| строительство | 74,1 | 76,1 | 72,9 | 73,9 | 80,7 | 79,3 |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение и сбыт, заготовки | 151,4 | 152,6 | 179,7 | 198,9 | 209,5 | 212,5 |
| жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения | 45,6 | 46 | 48,2 | 48 | 53,7 | 40,6 |
| здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение | 76,8 | 76,6 | 78,2 | 84,5 | 88,1 | 91,8 |
| образование, культура и искусство, наука и научное обслуживание | 113,4 | 112 | 113,6 | 117,8 | 121,2 | 103,9 |
| кредитование, финансы, страхование | 10,3 | 11,2 | 11,7 | 13,3 | 16,2 | 10,9 |
| органы управления | 44,2 | 45 | 46,4 | 46,8 | 53,6 | 51,3 |
| другие отрасли | 22,4 | 22 | 20,7 | 28,2 | 33,1 | 69,7 |

При этом следует иметь в виду, что в официальной отчетности многие работодатели по разным мотивам не показывают реального числа занятых, прежде всего за счет вышеперечисленных категорий.[[4]](#footnote-4) Наряду с увеличением численности занятого населения, незначительно возросло и число населения трудоспособного возраста. Начиная с 2000 г. и до первого полугодия 2006 г., этот рост составил 85,8 тыс. человек (табл. 3).

# Таблица 3.

# Численность населения трудоспособного возраста, тыс. человек[[5]](#footnote-5)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Первое полугодие 2006 года |
| Всего | 1598,2 | 1621,6 | 1645,2 | 1665,0 | 1678,2 | 1688,3 | 1684,0 |
| мужчин | 803,8 | 813,6 | 826,7 | 838,7 | 850,0 | 858,5 | 857,0 |
| женщин | 794,4 | 808,0 | 818,5 | 826,3 | 828,2 | 829,8 | 827,0 |

Следует заметить, что динамика численности трудоспособного населения напрямую зависит от характера и динамики воспроизводства населения в стране или конкретном регионе. Воспроизводство населения происходит непрерывно и определяется сочетанием и динамикой естественных и механических процессов.

Уменьшение численности населения страны и территории происходит за счет смертей и убытия эмигрантов, но одновременно увеличивается за счет рождений и прибытия иммигрантов. Следовательно, величина абсолютного прироста численности населения зависит от четырех составляющих: чисел рождений и смертей, а также чисел иммигрантов и эмигрантов. Разность между числом рождений и смертей за период называется естественным приростом. Баланс между иммиграцией и эмиграцией называется миграционным приростом, или сальдо миграции. Можно сказать, что численность населения территории изменяется под действием только двух процессов – естественного прироста и миграции.[[6]](#footnote-6)

Численность населения в Ставропольском крае на 1 января 2007 г. составила 2705,7 тыс. человек. Если принимать во внимание данные 2000 г., то численность населения сократилась на 35,2 тыс. человек (табл. 4).

# Таблица 4.

# Численность населения Ставропольского края за 2000-2006 гг., тыс. человек[[7]](#footnote-7)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Всё население | 2740.9 | 2736.2 | 2732.5 | 2726.4 | 2718.0 | 2710.3 | 2705,7 |
| из общего итога |  |  |  |  |  |  |  |
| мужчины | 1283.9 | 1281.1 | 1278.4 | 1274.3 | 1269.3 | 1264.1 | - |
| женщины | 1457.0 | 1455.1 | 1454.1 | 1452.1 | 1448.7 | 1446.2 | - |

При этом наибольшими темпами сокращалось сельское население. Это было вызвано, с одной стороны, естественной убылью населения, с другой стороны, набиравшими темпы процессами урбанизации (табл. 5). По прогнозам Росстата, численность населения в крае будет сокращаться и составит на начало 2016 г. - 2685 тыс. человек, 2026 г.- 2656 тыс. человек.[[8]](#footnote-8)

Таблица 5.

Численность постоянного населения на 1 января 2000-2006 гг. в Ставропольском крае, тыс. человек

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Всё население | 2740,9 | 2740,9 | 2736,2 | 2732,5 | 2726,4 | 2718,0 | 2710,3 |
| из общего итога | 1532,2 | 1531,3 | 1530,5 | 1529,6 | 1529,3 | 1527,0 | 1527,7 |
| городское население | 1208,7 | 1209,6 | 1205,7 | 1202,9 | 1197,0 | 1190,9 | 1182,5 |
| сельское население | 2740,9 | 2740,9 | 2736,2 | 2732,5 | 2726,4 | 2718,0 | 2710,3 |

Сокращение численности населения происходит из-за естественной убыли, которая в 3 раза перекрыла миграционный прирост, возросший в 1,5 раза по сравнению с 2004 г. (с 2,5 до 4,1 тыс. человек с учетом оценки объемов неконтролируемой миграции) (рис. 1).



Рис. 1. Изменение численности населения Ставропольского края за счет естественного движения и миграции, тыс. человек. [[9]](#footnote-9)

Роль миграции в общем приросте в последние годы претерпела существенные изменения. Если ранее, в 1970-80-е гг., она наряду с естественным движением способствовала общему приросту населения, то сейчас миграция полностью его обеспечивает. Начиная с 1993 г., на Ставрополье наблюдается стабильная естественная убыль населения, и общий прирост обеспечивается только миграцией. Достигнув своего пика в 1994 г. и начав сокращаться в последние годы, миграционный прирост остается, тем не менее, единственным источником пополнения населения края,[[10]](#footnote-10) поскольку в естественном движении наметилась тенденция превышения числа умерших над числом родившихся (табл. 6).

Таблица 6.

Показатели естественного движения населения, рождаемости, смертности, в расчете на 1000 населения[[11]](#footnote-11)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| ***рождаемость*** | | | | | | | | | | |
| Всего по краю | 10.7 | 9.6 | 8.9 | 9.2 | 9.3 | 9.9 | 10.2 | 10.3 | 10.0 | 10.1 |
| в том числе  городская местность | 9.8 | 8.7 | 8.3 | 8.6 | 9.0 | 9.5 | 9.7 | 10.0 | 9.8 | 9.9 |
| сельская местность | 11.7 | 10.6 | 9.7 | 10.0 | 9.7 | 10.4 | 10.7 | 10.6 | 10.3 | 10.5 |
| ***смертность*** | | | | | | | | | | |
| Всего по краю | 13.5 | 13.1 | 13.4 | 13.9 | 14.0 | 15.0 | 14.9 | 14.3 | 14.4 | 14.2 |
| в том числе  городская местность | 13.3 | 12.5 | 13.1 | 13.5 | 13.8 | 14.7 | 14.4 | 13.8 | 13.8 | 13.8 |
| сельская местность | 13.8 | 13.9 | 13.8 | 14.4 | 14.3 | 15.3 | 15.6 | 14.8 | 15.2 | 14.7 |
| ***младенческая смертность (на 1000 человек родившихся)*** | | | | | | | | | | |
| Всего по краю | 21.5 | 17.6 | 15.9 | 13.8 | 14.0 | 13.0 | 11.6 | 11.1 | 11.1 | 10.1 |
| в том числе  городская местность | 23.0 | 16.7 | 16.2 | 14.4 | 15.4 | 13.6 | 11.5 | 10.8 | 10.7 | 9.8 |
| сельская местность | 20.2 | 18.5 | 15.5 | 13.2 | 12.4 | 12.4 | 11.7 | 11.5 | 11.6 | 10.4 |

Смертность экономически активного населения – один из важнейших демографических факторов, оказывающих определенное влияние на численность трудовых ресурсов и на социально-экономическое развитие региона в целом. В табл. 7 представлены данные по смертности населения в распределении по полу и местности проживания.

Таблица 7.

Число умерших в 2000-2006 гг. в Ставропольском крае, тыс. человек

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| оба пола |  |  |  |  |  |  |  |
| все население | 37,3 | 37,6 | 40,0 | 40,8 | 38,9 | 39,1 | 38,4 |
| городское население | 20,2 | 20,6 | 21,8 | 22,1 | 21,1 | 21,1 | 21,1 |
| сельское население | 17,1 | 17,0 | 18,2 | 18,7 | 17,7 | 18,0 | 17,3 |
| женщины |  |  |  |  |  |  |  |
| все население | 18,1 | 17,9 | 18,8 | 19,2 | 18,3 | 18,3 | 18,2 |
| городское население | 9,8 | 9,8 | 10,3 | 10,4 | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| сельское население | 8,3 | 8,1 | 8,5 | 8,7 | 8,3 | 8,4 | 8,2 |
| мужчины |  |  |  |  |  |  |  |
| все население | 19,2 | 19,7 | 21,2 | 21,6 | 20,6 | 20,8 | 20,2 |
| городское население | 10,4 | 10,8 | 11,5 | 11,7 | 11,2 | 11,1 | 11,1 |
| сельское население | 8,8 | 8,9 | 9,6 | 10,0 | 9,4 | 9,7 | 9,1 |

Как видно из табл. 7, тенденции в смертности не имеют устойчивой динамики. Очевидным остается факт, что мужчин умирает больше, чем женщин. Причем, этот показатель выше среди городских жителей, чем среди сельских. В 2006 г. по сравнению с предыдущими годами ситуация несколько улучшилась по всем признакам.

Особо острой проблемой остается смертность населения в трудоспособном возрасте. Так, за 2005 г. в крае умерло 10224 тыс. человек, это на (119%) процентов больше, чем в 2000 г. В структуре причин смертности трудоспособного населения преобладают болезни системы кровообращения (34,2%), несчастных случаев, отравлений и травм (30,3%) и новообразования (13,4%) (табл. 8).

Таблица 8.

Динамика смертности населения Ставропольского края трудоспособного возраста, человек[[12]](#footnote-12)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Всего умерших | 8536 | 8803 | 9767 | 10373 | 9938 | 10224 |
| в том числе от инфекционно - паразитических болезней | 466 | 476 | 474 | 523 | 416 | 441 |
| новообразований | 1264 | 1275 | 1317 | 1266 | 1324 | 1299 |
| болезней системы кровообращения | 2720 | 2871 | 3273 | 3563 | 3514 | 3756 |
| болезней органов дыхания | 355 | 329 | 421 | 458 | 403 | 395 |
| болезней органов пищеварения | 426 | 520 | 596 | 715 | 696 | 768 |
| несчастных случаев, отравлений и травм | 2834 | 2758 | 3017 | 3134 | 2844 | 2854 |
| Из них от |  |  |  |  |  |  |
| убийств | 387 | 376 | 373 | 437 | 355 | 298 |
| самоубийств | 486 | 485 | 476 | 441 | 374 | 403 |

Продолжается процесс старения населения, который выражается в ухудшении соотношения возрастных групп моложе и старше трудоспособного возраста (табл. 9).

Демографическое старение (высокая доля лиц в возрасте 60 лет и старше в общей численности населения) уже длительное время характеризует население многих регионов Российской Федерации и, в том числе, Ставропольского края. Уровень в 12% и выше свидетельствует о наступлении этого явления; 16-18% высокий уровень старения. Процесс этот обусловлен постепенным сокращением числа детей вследствие снижения рождаемости, так называемое «старение снизу», а также ростом числа людей старших возрастов в результате уменьшающейся их смертности, или «старение сверху».[[13]](#footnote-13)

Таблица 9.

Показатели демографической нагрузки в Ставропольском крае

за 2000-2005 гг.[[14]](#footnote-14)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| на 1000 человек трудоспособного возраста приходится лиц нетрудоспособного возраста | 715 | 687 | 661 | 637 | 620 | 605 |
| на 1000 человек в возрасте 0-15 лет приходится лиц старше трудоспособного возраста | 1017 | 1068 | 1108 | 1139 | 1174 | 1206 |
| доля пожилых и старых людей в общей численности населения | 19,1 | 19,2 | 19,0 | 18,5 | 18,0 | 18,5 |

Таким образом, естественные демографические процессы не могут способствовать пополнению численности трудоспособного населения в регионе. Компенсация естественной убыли населения происходит в основном за счет миграционного прироста, который на протяжении длительного периода остается единственным источником пополнения населения в Ставропольском крае. При этом нужно более четко определиться с качественными и количественными характеристиками рабочей силы, которая может быть привлечена в регион из-за рубежа.

**1.2. Спрос на рабочую силу на региональном рынке труда**

Рынок труда представляет собой механизм согласования интересов работодателей (предъявителей спроса на труд) и наемной рабочей силы (продавцов рабочей силы). Спрос на рабочую силу выражается потребностью в работниках для заполнения вакантных рабочих мест на постоянных условиях или временно (по совместительству).[[15]](#footnote-15)

Министерством труда и социальной защиты населения Ставропольского края совместно с Управлением Федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю и администрациями муниципальных районов и городских округов края проведена работа по изучению спроса на рабочую силу в организациях Ставропольского края на 2006-2008 гг.

Работа по изучению спроса проводилась путем анализа банка вакансий за предшествующий прогнозу период времени и обследования предприятий на территории края, проведенным выборочным методом. В выборку обследования включались предприятия, численность которых превышала 100 человек. Дополнительная потребность в рабочей силе определялась с учетом замены выбывшего персонала. Спрос на рабочую силу изучен в 11 основных отраслях экономики края с общей численностью занятых более 300 тыс. человек.

Итоги развития экономики Ставрополья за 2005 г. свидетельствует о достаточно высоких темпах роста макроэкономических показателей. Улучшилась работа многих предприятий и организаций края. Увеличились поступления налогов и сборов в бюджеты всех уровней. Повысились денежные доходы и покупательская способность населения.

Развитие экономики края, рост спроса на рабочую силу, новых рабочих мест в различных видах деятельности позволили только за последний год увеличить число занятых в экономике на 1,2%. В 2005 г. (по предварительным данным) в экономике края было занято около 1,2 млн. человек, или 90,6% от числа экономически активного населения.

По данным проведенного обследования на 1 мая 2006 г. потребность в рабочих кадрах составила 44,8 тыс. человек, а к 2008 г. она возрастет на 3,2% и составит 46,3 тыс. человек. Наиболее емкими по потребности в рабочей силе остаются рынки труда краевого центра, а так же Кавказских Минеральных Вод, промышленных районов края. Для них характерен широкий спектр имеющихся вакансий как для инженерно-технических рабочих и служащих, так и по рабочим специальностям. Сельские районы в силу недостатка рабочих мест, менее развитой инфраструктуры имеют незначительное число и разнообразие в структуре потребностей.

Наибольшую потребность в квалифицированных кадрах будут испытывать организации торговли и общественного питания края, а также потребность будет существовать в организациях промышленности, строительства, жилищно-коммунального, сельского хозяйства, здравоохранения, образования и других отраслей (табл. 10).

Таблица 10.

Потребность отраслей края в квалифицированных кадрах[[16]](#footnote-16)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование отраслей | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
| Торговля, общественное питание | 11375 | 11993 | 12797 |
| Промышленность | 6194 | 6569 | 6767 |
| Строительство | 5670 | 5669 | 5844 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения | 4922 | 5065 | 5277 |
| Сельское хозяйство | 5164 | 5030 | 5102 |
| Транспорт, связь | 3275 | 3267 | 3596 |
| Здравоохранение | 1625 | 1372 | 1409 |
| Образование | 1463 | 1150 | 1242 |
| Культура | 319 | 325 | 314 |
| Финансы, кредитование, страхование | 325 | 259 | 262 |
| Управление | 026 | 103 | 115 |
| Другие отрасли | 4357 | 3615 | 3594 |
| Итого: | 44715 | 44417 | 46319 |

Оценивая структуру потребности, можно отметить, что повышенным спросом у работодателей пользуются профессии квалифицированных рабочих. По данным исследования, 64% из всей потребности составляют рабочие специальности. Среди этих профессий стабильно высок спрос на рабочих промышленных специальностей (слесарь, электросварщик, фрезеровщик, токарь). Также требуются рабочие строительных специальностей: каменщики, штукатуры, электрогазосварщики, плиточники-облицовщики, электромонтеры; рабочие жилищно-коммунального хозяйства: слесари-электрики, слесари-сантехники, швеи, операторы, парикмахеры; в торговле и общественном питании: продавцы, кондитеры, официанты; в сельском хозяйстве: животноводы, механизаторы, слесари по ремонту сельскохозяйственных машин и оборудования и другие (табл. 11).

Таблица 11.

Спрос на рабочие профессии в Ставропольском крае[[17]](#footnote-17)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Наименование профессии (специальности) | Потребность в 2008 г. (человек) | Удельный вес в числе вакансий квалифицированных рабочих, % |
| 1 | Слесарь | 4887 | 17,8 |
| 2 | Продавец, контролер-кассир | 4185 | 15,2 |
| 3 | Повар, кондитер | 1939 | 7,0 |
| 4 | Электрогазосварщик | 1914 | 7,0 |
| 5 | Штукатур, маляр, плиточник | 1669 | 6,1 |
| 6 | Механизатор, тракторист | 1503 | 5,5 |
| 7 | Водитель | 1398 | 5,1 |
| 8 | Станочник (токарь, фрезеровщик, шлифовщик и др.) | 1049 | 3,8 |
| 9 | Портной, швея, закройщик | 732 | 2,7 |
| 10 | Животновод | 704 | 2,6 |
|  | Итого: | 19989 | 72,8 |

На вышеназванные массовые профессии приходится большая часть спроса рабочей силы. Кроме этого, на рынке труда требуется и работники без специального образования и подготовки: грузчики, вахтеры, курьеры, сторожа, санитары, подсобные рабочие. Как правило, это низкооплачиваемые рабочие места, и в связи с этим текучесть кадров на этих местах высокая.

В структуре потребностей спрос на специалистов и служащих составляет лишь третью часть от общей потребности. Динамично развивающиеся отрасли промышленности и строительства способствуют росту спроса на инженерно-технический персонал. Будут требоваться технологи, программисты, энергетики, конструкторы, механики, строители, проектировщики, бухгалтеры. Учреждениям бюджетной сферы потребуется квалифицированный персонал в следующих областях:

- лечебно-профилактическим учреждениям – врачи-специалисты и средний медицинский персонал;

- образовательным учреждениям – педагогические работники, воспитатели дошкольных учреждений;

- заведениям культуры и искусства – музыкальные работники, хореографы, библиотекари, режиссеры и др.;

- органам социальной защиты – психологи, социальные работники, методисты.

В табл. 12 представлены наиболее востребованные в крае специальности, требующие высшего или среднего профессионального образования.

Таблица 12.

Десять наиболее востребованных в Ставропольском крае специальностей, требующих высшего или среднего профессионального образования[[18]](#footnote-18)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Наименование профессии (специальности) | Потребность в 2008 г. (человек) | Удельный вес в числе вакансий для специалистов, ИТР и служащих, % |
| 1 | Менеджер в торговле | 1364 | 9,0 |
| 2 | Инженер по организации эксплуатации и ремонту зданий и сооружений | 798 | 5,3 |
| 3 | Инженер по эксплуатации газовых объектов | 605 | 4,0 |
| 4 | Товаровед | 502 | 3,3 |
| 5 | Инженер по эксплуатации сооружений и оборудования водопроводно-канализационного хозяйства | 369 | 2,4 |
| 6 | Инженер-строитель | 350 | 2,3 |
| 7 | Инженер-программист | 320 | 2,1 |
| 8 | Инженер-механик | 286 | 1,9 |
| 9 | Менеджер по маркетингу | 263 | 1,7 |
| 10 | Инженер-технолог | 216 | 1,4 |
| 11 | Воспитатель дошкольных учреждений | 216 | 1,4 |
| Итого: | | 5289 | 34,8 |

Как видно из табл. 12, наибольшим спросом пользуются менеджеры, а также инженерно-технические работники. Причем, дефицит высококвалифицированных кадров – проблема многих организаций.

Сделанные на основании обследования выводы подтверждаются результатами контент-анализа, проведенного в рамках исследования «Ограничения по созданию рабочих мест в Южном Федеральном округе (на материалах Ставропольского края и Северной Осетии)». Наибольший спрос предъявляется на представителей рабочих специальностей. Основными факторами, влияющими на спрос на рабочую силу, являются пол, возраст, образование, опыт работы, специальные профессиональные требования (знание иностранных языков, умение работать на персональном компьютере, коммуникабельность и т.п.). При эти этом для работодателя наиболее важным оказывается фактор опыта работы (19% об\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ом для работодателя наиболее важным оказывается фактор опыта работы (19% объявлений).

Если подобный анализ произвести в разрезе двух групп (высоко и низко квалифицированных работников), то можно обнаружить существенные отличия. При найме работников низкой квалификации приоритетными со стороны работодателя являются демографические характеристики (пол и возраст), а при найме высококвалифицированных работников наиболее важное место занимают качественные (квалификационные) характеристики рабочей силы (образование, опыт работы, специальные профессиональные требования).

Каждый из перечисленных факторов имеет определенное значение при найме работников.

1. Пол. Только 7% объявлений не акцентируют внимание на половой принадлежности работника. Перевес явно на стороне мужчин (56%), причем как при найме работников административно-управленческого и инженерного профиля, так и рабочих специальностей. Однако, существуют определенные профессиональные ниши, где доминирует спрос на женский труд: финансы и право (бухгалтера); рабочие специальности в сфере автосервиса и транспорта (автомойщики, автозаправщики); пищевое производство, ресторанный бизнес, общепит (официанты, повара); информационные технологии (операторы ПК). В остальных сферах мужчины-работники оказываются предпочтительнее женщин.

2. Возраст. Доля объявлений с указанием возраста потенциальных работников составляет 16%, в том числе наиболее востребованными являются критерии «до 35 лет» (20%), «до 40 лет» (21%), «до 45 лет» (18%), до 30 лет (13%). Самая нижняя возрастная граница установлена на уровне – 18 лет, а самый крайний возрастной предел – на уровне 60 лет. В наименьшей степени возрастной ценз определяет спрос на работников в сфере бытового обслуживания (3%) и рекламы (3%). В наибольшей степени фактору возраста работодатели уделяют внимание при найме работников торговли рабочих специальностей (14%), финансово-правовой сферы (11%).

Для административно-управленческого персонала средний возраст, указанный в объявлениях, составляет 35 лет, хотя предельная возрастная планка находится на уровне 50 лет. В сфере финансов и права допускается использование в незначительном количестве случаев труда работников в возрасте 55-60 лет (всего 2% объявлений). При найме инженеров на производство, работодатели пытаются найти специалистов более зрелого возраста – до 45-60 лет (51% объявлений). Это связано со сложностью технологического процесса на производстве и с недостатком молодых специалистов инженерных специальностей.

Для представителей рабочих занятых на производстве, в строительстве, верхний возрастной предел устанавливается на границе 60 лет. Это объясняется дефицитом рабочей силы в связи со значительным оттоком молодежи в сферу образования, низкой зарплатой. Именно поэтому работодатели предъявляют минимальные требования по возрасту к работникам. В тех профессиональных сферах, где представители рабочих специальностей могут получать достойную заработную плату (пищевое производство, ресторанный бизнес, автосервис и транспорт, информационные технологии), и куда, соответственно, устремляется молодежь, возрастной ценз несколько повышается – основная масса объявлений в этих сферах ориентирована на возрастную группу от 20 до 40 лет. Определенные возрастные ограничения существуют в таких мало престижных сферах деятельности как работа дворником, грузчиком, техническим работником. Здесь большинство объявлений устанавливают возрастной предел на уровне 40 лет (78%). Достаточно жесткий возрастной ценз устанавливается для работников охраны и служб безопасности – до 45 лет. Таким образом, любой работодатель заинтересован в работниках молодых возрастов, а снижение возрастного ценза в большей степени обусловлено дефицитом кадров, низкой оплатой труда.

3. Образование. Является одним из основополагающих условий найма высококвалифицированной рабочей силы. На него указывается в 10% объявлений. При этом специалистов с высшим образованием требует примерно 85% объявлений, специалистов со средним специальным образованием – около 15%. Спрос на работников с высшим образованием для административных и инженерных специальностей составляет – 90% объявлений, для рабочих специальностей – 10%. Спрос на специалистов со средним специальным образованием среди рабочих специальностей составляет 45%, а для работников управленческих и инженерных специальностей он составляет 55%. Наибольшие требования к образованию работников предъявляются в финансах и праве (33% объявлений), инженерным специальностям (26%).

4. Опыт работы.Является важным при найме на работу работников высокой квалификации и имеющих специальное образование, для работников, занятых неквалифицированным и низкоквалифицированным трудом находится на втором месте. В большинстве объявлений, где упоминается фактор опыта работы, не указывается, какой конкретно стаж работы важен для работодателя. Доля таких объявлений составляет 63%. Опыт работы сроком 1 год оказывается предпочтительным в 10% объявлений с указанием данного фактора. Опыт работы, длительность которого составляет 2 года, считается необходимым для найма на работу в 5% объявлений. Три года считается необходимым сроком стажа в 14% случаев, а более 3 лет – в 5% случаев.

Наибольшие требования работодатели по опыту работы предъявляют к административно-управленческому и инженерному персоналу (61% от общего количества объявлений, где указывается фактор «опыт работы»). Здесь наряду с категорией «любой опыт работы» доминирует категория «три года опыта работы» (73% от общего количества объявлений в данной категории). Категория «опыт работы больше трех лет» превалирует при найме инженерных работников в строительстве (1,5%). Соответственно, для представителей рабочих специальностей фактор «опыт работы» считается обязательным условием найма на работу в 40% случаев. Для представителей рабочих специальностей наиболее жесткие требования к опыту работы предъявляются к специалистам, работающим в автосервисе (здесь преобладает категория «опыт три года»), торговле и общепите.

5. Специальные профессиональные требования. Доля объявлений с указанием специальных профессиональных требований составляет 4%. Знание основ работы на персональном компьютере считается необходимым элементом профпригодности в основном для специалистов административно-управленческого профиля, а также инженерных работников сферы торговли (63%). Знание английского языка считается необходимым для инженерных работников сферы торговли (56% объявлений с указанием на данную профессиональную характеристику). К числу специальных требований, которые предъявляются к работникам неквалифицированного или низкоквалифицированного труда, является отсутствие вредных привычек (в особенности это характерно для грузчиков, водителей, дворников и т.д.) – на это указывает почти треть объявлений. Для административно-управленческого персонала также считается важным наличие такого навыка как коммуникабельность.

В целом исследование показало, что, во-первых, спрос на неквалифицированных рабочих значительно превосходит спрос на специалистов высокой квалификации, но при этом подобрать специалиста высокой квалификации на порядок сложнее; во-вторых, для работодателей, нанимающих административно-управленческий и инженерный персонал, наиболее важными характеристиками специалистов являются образование и опыт работы; в-третьих, при всей редкости специалистов высокой квалификации при найме на работу предприниматели предъявляют именно этой категории работников наиболее жесткие требования.

В результате был составлен обобщенный социально-демографический портрет потенциального работника, востребованного работодателями в регионе.

Потенциальный работник административно-управленческого и инженерного профиля – это мужчина в возрасте в среднем до 45 лет, имеющий высшее образование, любой опыт работы и обладающий специальными профессиональными требованиями (знание ПК, коммуникабельность и т.д.).

Потенциальный работник из числа рабочих – это мужчина в возрасте до 55-60 лет, имеющий среднеспециальное образование или не имеющий его вообще, не имеющий опыта работы или имеющий сравнительно небольшой опыт работы по своей специализации[[19]](#footnote-19).

Несмотря на существующий дефицит на рабочие кадры в регионе и наличие вполне конкретных требований, предъявляемых работодателями к работникам, сохраняются проблемы, связанные с безработицей.

Произошло некоторое увеличение количества безработных с 90 тыс. человек в 2005 г. до 116 тыс. человек в 2006 г. При этом серьезной проблемой становится невостребованность на рынке труда дипломированных специалистов. Если принять во внимание численность официально зарегистрированных Управлением федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю, то на 1 мая текущего года в службе занятости официально зарегистрировано 33,5 тыс. безработных, что на 22% больше, чем на эту дату в 2005 г.

Соответственно, возникает парадоксальная ситуация, когда при большом числе безработных организации не в состоянии обеспечить себя кадрами.

Основная причина: несоответствие спроса и предложения рабочей силы в территориальном и профессионально-квалифицированном разрезе. Показатель напряженности на рынке труда в 2005 г. составил 2,6 (отношение численности незанятых граждан, зарегистрированных в службе занятости в целях поиска подходящей работы к количеству заявлений рабочих мест и вакантных должностей). В отдельных районах он в десятки раз превышает среднекраевой уровень. Так, в Грачевском районе на одно место претендует более 25 человек, Андроповском – около 30, Кочубеевском – 47, Степновском – 44, Туркменском – 53, Труновском – 268, Арзгирском – 325 человек. В прошлом году был отмечен рост числа граждан, ищущих работу за пределами края.

Банк вакансий свободных рабочих мест и вакантных должностей в 2005 г. составил 93,1 тыс. мест и увеличился по сравнению с 2004 г. на 3 тысячи.

На рынке труда наибольшим спросом пользовались рабочие профессии водителя, продавца, официанта, секретаря-референта, повара, закройщика, механизатора, электрогазосварщика. Среди специалистов были нужны бухгалтера, менеджеры, инженеры, страховые агенты.

Больше всего вакансий поступило для следующих отраслей: здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и науки – 24,4%, торговли – 14,1%, промышленности – 13,0%, сельского хозяйства – 11,3%, строительства – 10,8%.

Как правило, обращаясь в службу занятости, организации заинтересованы в найме только рабочей силы. Около 80% всех вакансий, имеющихся в службе занятости, составляют рабочие специальности. На рынке труда увеличивается спрос на высококвалифицированных рабочих, который все больше превышает предложение. Специалисты, имеющие высшее и среднее профессиональное образование, часто остаются невостребованными на рынке труда. Это такие специалисты с распространенными сегодня профессиями, как: экономисты, юристы, менеджеры, работники социально-гуманитарного профиля.

Существующие противоречия между растущим уровнем образования населения в крае в целом, невостребованностью дипломированных специалистов на рынке труда, с одной стороны, и нехваткой квалифицированных рабочих, крайне недостаточной подготовкой квалифицированных рабочих кадров, с другой стороны, начинает превращаться в реальный тормоз развития экономики края. Наметившийся в крае рост объемов производства в промышленности и строительстве привел к увеличению потребности в квалифицированных рабочих. В 2005 г. в профессионально-технических училищах края было подготовлено только 650 сварщиков, тогда как по этой специальности в службу занятости было заявлено 1050 вакансий, станочников (токарей, фрезеровщиков) было выпущено 107 человек, а вакансий по этим специальностям- 587, штукатуров, маляров, плиточников подготовлено 453 человека, а вакансий – 1200 единиц, электромонтеров соответственно – 231 человек и 548 вакансий, плотников, столяров, паркетчиков – 217 человек и 1350 вакансий, автомехаников, водителей и слесарей по ремонту автомобилей – 700 человек и 3885 вакансий, каменщиков – 207 человек и 1070 вакансий, продавцов – 370 человек и 2560 вакансий и т.д. Между тем существует обратный дисбаланс в подготовке швей, портных, закройщиков, бухгалтеров, поваров на базе профтехучилищ.

Среди 5793 выпускников высших учебных заведений, обучающихся за счет бюджетных средств, направления на работу получили 39%. Наиболее востребованными оказались экономисты, юристы, психологи, социальные работники, воспитатели и другие, обратившиеся по вопросу трудоустройства.

Процессы воспроизводства трудовых ресурсов и управления ими имеют для экономики важнейшее значение, поэтому прогноз спроса на рабочую силу, должен стать неотъемлемой составной частью разработки экономической стратегии.

**Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.** В последние годы для Ставропольского края характерны сокращение численности безработных, рост количества занятого населения в отдельных секторах экономики. Тем не менее, при росте числа занятого населения, по данным проведенного исследования, на региональном рынке труда существует потребность в рабочих кадрах, прежде всего, рабочих специальностей. Основная причина: несоответствие спроса и предложения рабочей силы в территориальном и профессионально-квалифицированном разрезе. Существующий дисбаланс можно сократить только за счет привлечения иностранной рабочей силы вследствие нежелательных тенденций, наблюдающихся в демографической ситуации на региональном уровне. Процесс естественной убыли населения, являющийся следствием высокого процента смертности и низкого процента рождаемости, самым негативным образом сказывается на воспроизводстве трудоспособного населения и демографической нагрузке. Сокращение численности населения можно преодолеть только через использование механизма международной трудовой миграции как источника трудоспособного населения.

**ГЛАВА 2. ЛЕГАЛЬНАЯ И НЕЛЕГАЛЬНАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РЕГИОНЕ**

**2.1. Причины трудовой миграции в регион**

Явление международной трудовой миграции напрямую связано с глобализацией. Наряду с международным рынком товаров, услуг и капиталов все большую силу приобретает теперь и международный рынок рабочей силы. Национальные рынки труда постепенно утрачивают свою замкнутость и обособленность. Между ними возникают транснациональные потоки и перемещения рабочей силы, которые приобретают постоянный и систематический характер.

Такие трансграничные перемещения рабочей силы наряду с движением капитала между странами образуют верхний (над национальными рынками) международный уровень рынка труда. И речь идет в данном случае не об эпизодическом перемещении рабочей силы из одной страны в другую (это случалось и раньше). Появляются покупатели и продавцы рабочей силы, которые на более или менее постоянной основе заняты поиском и продажей рабочей силы за границей.

Таким образом, международный рынок труда можно определить как наднациональное образование, где на постоянной основе выступают покупатели и продавцы заграничной рабочей силы, участвующие в процессе отбора необходимой рабочей силы в рамках межгосударственного регулирования спроса-предложения рабочей силы. Формирование международного рынка труда – свидетельство того, что процессы мировой интеграции идут не только в экономической и технологической областях, но начинают затрагивать неизмеримо более сложную область социальных и трудовых отношений, которые приобретают теперь глобальный характер.

Международная трудовая миграция начинает набирать значительные обороты и на региональном уровне.

Среди основных причин трудовой миграции в Ставропольский край можно выделить, как общие для страны, так и региональные факторы.

На общенациональном уровне в качестве причин трудовой иммиграции можно назвать следующие.

Первый важный фактор трудовой иммиграции в Россию – ее относительная привлекательность с точки зрения более высокого по сравнению со странами исхода уровня жизни, возможности получения более высоких заработков. Второй важный фактор, определяющий приток трудовых мигрантов - это ситуация на рынке труда, устойчивый спрос на иностранную рабочую силу в России, сохраняющиеся возможности занятости для иностранцев в формальном и неформальном секторах экономики.

К числу региональных причин можно отнести следующие факторы:

1. Геополитическое положение Ставропольского края. После распада СССР Ставропольский край стал приграничным регионом на южных рубежах России. И хотя непосредственно у края нет границы, совпадающей с государственной границей России, Ставропольский край принимает на себя или пропускает через свою территорию различные категории и этнические группы мигрантов из сопредельных стран СНГ и государств дальнего зарубе­жья. При этом регион можно сравнить со своеобразным миграционным «филь­тром», который абсорбирует на себя значительную часть мигрантов.[[20]](#footnote-20)

2. Природно-географический фактор, который определяет наличие благоприятных климатических условий. Вполне закономерно, что при выборе мигрантом места жительства эти условия иногда служат решающими.

3. Стабилизация социально-экономической ситуации на территории края, что позволяет развиваться таким отраслям экономики, как строительство, сельское хозяйство, коммерция, которые привлекают мигрантов достаточно стабильными заработками.

Основными причинами использования в крае иностранной рабочей силы являются:

1. Потребность в рабочей силе в отдельных секторах экономики региона, обусловленная большими объемами низкооплачиваемых ручных работ (строительные и сельскохозяйственные разнорабочие, подсобные, сезонные и вахтенные рабочие).

2. Реализация иностранными юридическими лицами договоров на осуществление каких-либо работ, в основном, договоров-подрядов на строительные работы, или на оказание различного рода услуг, например, изучение иностранных языков. Это способствует привлечению иностранного капитала в край, созданию дополнительных рабочих мест для российских граждан, внедрению новых ресурсо - и природосберегающих технологий.

3. Необходимость в привлечении специалистов для новых и перспективных отраслей (программисты, узкоспециализированные инженеры и архитекторы), представителей редких профессий (ювелиры, дирижеры), специалисты с мировым именем (ученые, спортсмены, врачи).

4. Монтаж, шефмонтаж и обслуживание иностранцами поставляемого иностранного оборудования с последующим обучением российского персонала.

К числу основных факторов, стимулирующих работодателей к выбору и привлечению иностранной рабочей силы из республик бывшего СССР, можно отнести следующие обстоятельства:

1. Низкий, по сравнению с Россией, уровень жизни населения в странах исхода, заставляющий потенциальных работников самим предлагать свои услуги, создавая тем самым возможность конкурсного отбора для работодателей.

2. Сравнительно низкая оплата труда.

3. Отсутствие характерного для иностранных рабочих из стран «дальнего» зарубежья языкового барьера и необходимости вводить в штат фирмы – работодателя переводчиков.

4. Приспособленность к условиям жизни в России, культурная близость, знание обычаев и т.п.

По данным Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю (УФМС по Ставропольскому краю), в течение 2000-2006 гг. масштабы привлечения и использования в регионе иностранной рабочей силы в силу ряда причин менялись. Анализ статистики по привлечению и использованию иностранной рабочей силы на территории края выявляет увеличение числа иностранных работников практически в три раза (2000 г. – 1205 человек; 2006 г. – 3364 человека). В целом же, количество легального использования иностранных работников не превышало 3,5 тыс. человек в год (рис. 2).



Рис. 2. Динамика привлечения иностранной рабочей силы в Ставропольский край в 2000-2006 гг.[[21]](#footnote-21)

В 2001 г. наблюдается незначительный рост числа иностранных работников. Это происходило, несмотря на такие сдерживающие приток в край иностранных инвестиций факторы, как близость границы с Чеченской Республикой, наличие дешевой рабочей силы за счет въезда на территорию края вынужденных переселенцев.

Одной из причин такого увеличения явилось проведение югославской строительной компанией «Путеви» работ по реконструкции санаториев в городах – курортах края, использовавшей на строительных площадках до пятисот граждан стран бывшей Югославии ежегодно.

Последующее незначительное снижение числа иностранных работников связано, в основном, с вступлением в юридическую силу с 1 ноября 2002 г. Федерального закона РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и, как следствие, изменением порядка получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников: оформление разрешений осуществлялось в ФМС МВД РФ, независимо от страны гражданства привлекаемых иностранных работников, что являлось особенно проблематичным при кратковременных сезонных работах; увеличение государственной пошлины за выдачу соответствующих документов со 100 рублей до 4000 рублей за 1 человека.

В силу указанных изменений руководителями сельхозпредприятий неоднократно высказывались претензии к установившемуся порядку, т.к. вопрос о необходимости привлечения иностранных рабочих к выполнению сельхозработ и их требуемом количестве решался ими в зависимости от видов на урожай, который позволял сделать такое заключение за три-четыре недели до начала самих работ, в то время как на оформление необходимых документов требовалось два и более месяцев. Кроме того, привлекая сезонных рабочих на один - три месяца, сельхозпредприятия вынуждены были оплачивать получение разрешений наравне с работодателями, привлекающими иностранных специалистов на год.

К примеру, колхоз имени Чапаева Кочубеевского района Ставропольского края в июне 2002 г. привлекал иностранных рабочих из Украины в количестве 60 человек, при этом все работники отработали в хозяйстве всего три недели, после чего убыли в свою страну. Их заработная плата составила от 3,5 до 4 тыс. рублей, за привлечение иностранных работников предприятием была внесена госпошлина в размере 6 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» госпошлина за такое же количество иностранных сельхозрабочих в 2003 г. составляла уже 240 тыс. рублей, что было нереально для сельхозпредприятий, т.к. значительно поднимало себестоимость конечного продукта и делало его нерентабельным и неконкурентоспособным. Поэтому большая часть сельхозпредприятий в последующем отказалась от использования труда иностранцев.

Наиболее существенный рост иностранной рабочей силы отмечается с 2004 г. Причинами такого положения послужили:

1. Передача в соответствии с Приказом МВД РФ от 13 мая 2003 г. № 325 «Об организации выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников» с 1 июля 2003 г. подразделениям по делам миграции функции по выдаче, переоформлению, приостановлению действия, продлению срока действия и аннулированию разрешений на привлечение и использование иностранных работников из государств – участников СНГ;

2. В связи с вступлением в юридическую силу с 1 ноября 2002 г. Федерального закона РФ № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», значительно расширился круг лиц, подпадающих под разрешительный порядок трудоустройства иностранцев на территории России. К иностранцам, работающим по трудовым договорам, добавились иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность посредством заключения договоров гражданско-правового характера, а также иностранные граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

Очевидно, что выгодные геополитические и социально-экономические условия для привлечения иностранной рабочей силы должны сочетаться с разумными действиями властей по регулированию порядка въезда и пребывания гастарбайтеров на территории региона. При этом меры по управлению международной трудовой миграцией напрямую зависят от качественных и количественных характеристик прибывающей на территорию Ставропольского края рабочей силы.

**2.2. Масштабы и структура привлечения иностранной рабочей силы в Ставропольский край**

Иностранная рабочая сила привлекается в Ставропольский край из 35 стран. Согласно официальным данным крупнейшим поставщиком рабочей силы в край является Турция (18,2%), на второе место вышел Вьетнам (13,8%). Растет приток рабочей силы из Китая. Значительно снизилось число привлекаемых иностранцев из стран бывшей Югославии. Это обусловлено завершением югославской фирмой «Путеви» реконструктивных работ в районе КМВ. Масштабы привлечения работников из развитых европейских стран, а также США, Канады, Японии крайне незначительны (табл. 12).

Таблица 12.

Численность привлеченной в Ставропольский край иностранной рабочей силы из стран дальнего зарубежья, человек[[22]](#footnote-22)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страны происхождения | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | всего | % |
| Страны дальнего зарубежья: | 1062 | 970 | 649 | 969 | 1198 | 1155 | 1451 | 7454 | 56 |
| Афганистан | 16 | 4 | - | 1 | 2 | - | 25 | 48 | 0,4 |
| Болгария | 68 | 47 | 49 | 3 | - | - | 17 | 184 | 1,4 |
| Великобритания | 3 | 1 | 1 | - | 2 | 2 | 1 | 10 | 0,1 |
| Вьетнам | 82 | 85 | 78 | 412 | 524 | 287 | 382 | 1850 | 13,8 |
| Германия | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 4 | 18 | 0,1 |
| Греция | 2 | - | - | - | - | - |  | 2 | 0,01 |
| Израиль | 10 | 27 | 28 | 28 | 27 | 33 | 41 | 194 | 1,4 |
| Индия | 4 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 5 | 22 | 0,2 |
| Индонезия | - | - | - | - | - | - | 4 | 4 | 0,03 |
| Иран | 1 | 5 | 4 | - | - | 2 | 2 | 14 | 0,1 |
| Ирландия | 1 | 1 | - | - | - | - | - | 2 | 0,01 |
| Страны происхождения | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | всего | % |
| Канада | 1 | 2 | 2 | 1 | - | - | - | 6 | 0,04 |
| Кипр | - | - | 1 | 2 | 1 | - | - | 4 | 0,03 |
| Китай | - | 2 | 6 | 116 | 241 | 296 | 380 | 1041 | 7,8 |
| Турция | 217 | 187 | 208 | 348 | 375 | 524 | 577 | 2436 | 18,2 |
| Франция | 3 | 2 | - | - | 2 | 1 |  | 8 | 0,06 |
| Швейцария | - | - | - | 1 | 1 | - |  | 2 | 0,01 |
| Нидерланды | 1 | - | - | - | - | 1 | 3 | 5 | 0,03 |
| Пакистан | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 0,01 |
| Сирия | 7 | 5 | 1 | - | - | - |  | 13 | 0,1 |
| США | 3 | 3 | - | 3 | 5 | 4 | 7 | 25 | 0,2 |
| Южная Африка | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 0,01 |
| Чехия | 3 | - | - | - | - | - | - | 3 | 0,02 |
| Из стран бывшей Югославии: | 636 | 593 | 266 | 50 | 15 | - | 1 | 1561 | 12 |
|

Анализ привлекаемой в край иностранной рабочей силы по странам происхождения отмечает тенденцию к увеличению роста количества иностранных работников из стран СНГ и Балтии (рис. 3).



Рис. 3. Численность иностранной рабочей силы на территории Ставропольского края по странам происхождения за 2000-2006 гг.[[23]](#footnote-23)

Наметилась тенденция существенного роста численности рабочей силы из Азербайджана, Армении, Кыргызстана, Узбекистана. Увеличение количества легально работающих граждан Азербайджана, Армении, Узбекистана связано с тем, что, занимаясь в своем большинстве индивидуальной трудовой деятельностью, они в соответствии с изменениями в миграционном законодательстве РФ обязаны оформлять разрешения на работу.

Так, с начала 2000 г. их число увеличилось более чем в 13 раз и составило (44%) от общего числа привлеченной иностранной рабочей силы. В основном иностранные рабочие прибывали из Азербайджана (10,6%), Армении (7,7%), Узбекистана (5,4%), Молдовы (4,5%), от общего числа привлеченных. Страной с наибольшим числом исхода трудовых мигрантов, несомненно, является Украина (11,9%) (табл. 13).

Таблица 13.

Численность привлеченной в Ставропольский край иностранной рабочей силы из стран СНГ и Балтии, человек[[24]](#footnote-24)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страны происхождения | 2000 | | 2001 | 2002 | | 2003 | | | 2004 | 2005 | 2006 | Всего | % | |
|
| Из стран бывшего СССР: | 143 | | 619 | 769 | | 391 | | | 795 | 1235 | 1913 | 5865 | 44 | |
|
| Азербайджан | 11 | | 19 | 19 | | 13 | | | 186 | 425 | 747 | 1420 | 10,6 | |
| Армения | 27 | | 73 | 69 | | 21 | | | 141 | 323 | 372 | 1026 | 7,7 | |
| Грузия | 14 | | 23 | 23 | | 2 | | | 3 | 6 | 12 | 83 | 0,6 | |
| Казахстан | 1 | | 4 | 21 | | 27 | | | 16 | 10 | 5 | 84 | 0,6 | |
| Кыргызстан | - | | - | - | | 1 | | | 35 | 49 | 44 | 129 | 0,9 | |
| Молдова | 12 | 210 | | | 310 | | 15 | 21 | | 20 | 15 | 603 | | 4,5 |
| Таджикистан | - | - | | | - | | - | 19 | | 49 | 112 | 180 | | 1,3 |
| Туркмения | 2 | - | | | - | | - | 1 | | 1 | - | 4 | | 0,03 |
| Узбекистан | 17 | 47 | | | 52 | | 26 | 67 | | 133 | 383 | 725 | | 5,4 |
| Украина | 53 | 238 | | | 273 | | 282 | 305 | | 216 | 222 | 1589 | | 11,9 |
| Литва | 6 | 5 | | | 2 | | 4 | 1 | | 3 | 1 | 22 | | 0,1 |

Структура занятости иностранных рабочих показывает, что основными отраслями, привлекающими трудовых мигрантов, являются: строительство, занятость в этой отрасли, составила (43,1%); коммерческая деятельность (42,8%); сельское хозяйство (8,1%); промышленность(1,8%) (табл. 14).

Таблица 14.

Структура иностранной рабочей силы в Ставропольском крае по отраслям экономики 2000-2006 гг.[[25]](#footnote-25)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Отрасли экономики | из республик бывшего СССР | | Страны дальнего зарубежья | | Всего: | |
| чел. | % | чел. | % | чел. | % |
| промышленность | 219 | 1,6 | 37 | 0,2 | 256 | 1,8 |
| сельское хозяйство | 847 | 6,3 | 251 | 1,8 | 1098 | 8,1 |
| Транспорт | 42 | 0,3 | 1 | 0,01 | 43 | 0,31 |
| Связь | 131 | 1 | - | - | 131 | 1 |
| Строительство | 1793 | 13,4 | 3953 | 29,7 | 5746 | 43,1 |
| Торговля и общественное питание | 16 | 0,1 | 66 | 0,5 | 82 | 0,6 |
| материально-техническое снабжение и быт  заготовки | 1 | 0,01 | - | - | 1 | 0,01 |
| Информационно-вычислительное обслуживание | 4 | 0,03 | 2 | 0,01 | 6 | 0,04 |
| Общая коммерческая деятельность по обеспечению рынка | 2626 | 19,7 | 3082 | 23,1 | 5708 | 42,8 |
| геология и разведка недр. | 13 | 0,2 | - | - | 13 | 0,2 |
| ЖКХ | 5 | 0,03 | - | - | 5 | 0,03 |
| Здравоохранение, физкультура и спорт социальное обеспечение | 43 | 0,7 | 9 | 0,06 | 52 | 0,76 |
| в том числе здравоохранение /без аптек/ |  |  |  |  |  |  |
| народное образование | 5 | 0,03 | 1 | 0,01 | 6 | 0,04 |
| культура и искусство | 21 | 0,1 | - | - | 21 | 0,1 |
| наука и научное обслуживание | 4 | 0,03 | - | - | 4 | 0,03 |
| Кредитование, финансы и т.д. | - | - | - | - | - | - |
| органы управления и т.д. | - | - | - | - | - | - |
| Другие отрасли | 95 | 0,7 | 52 | 0,4 | 147 | 1,1 |
| Всего: | 5865 | 44,2 | 7454 | 55,8 | 13319 | 100 |

При этом сложилась достаточно четкая специализация иностранных рабочих из отдельных стран на определенных отраслях занятости. Так, в потоке мигрантов из Украины преобладают строители и сельхозрабочие. Трудовые мигранты из Азербайджана, Армении, Китая и Вьетнама преимущественно привлекаются в сферу торговли. Выходцы из Узбекистана трудятся в сельском хозяйстве и строительстве. Среди работников из Молдовы преобладают строители. Рабочие из Турции строят жилье и объекты социального назначения, турецкие бизнесмены открывают кафе и рестораны.

Кроме того, в Ставропольском крае, как и по всей России, складываются сегменты рынка труда, на которых трудовые мигранты из-за рубежа трудоустраиваются по этнотерриториальному принципу.

Привлечение в Ставропольский край иностранных рабочих в различные отрасли экономики пополняют местные бюджеты и бюджет РФ. Однако поскольку доля такой миграции в среднем составляет всего (0,2%) занятых в экономике региона, то можно говорить о том, что её влияние незначительно (табл. 15).

Таблица 15.

Доля иммигрантов в численности занятых в экономике[[26]](#footnote-26)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| занятые в экономике – всего (тыс. человек) | 1066.0 | 1087.1 | 1052.1 | 1099.6 | 1146.0 | 1199.7 | 1184.0 |
| Женщины | 489.5 | 509.9 | 502.1 | 528.2 | 541.0 | 569.7 | 585.0 |
| Мужчины | 576.5 | 577.2 | 550.0 | 571.4 | 605.0 | 630.0 | 599.0 |
| привлеченные ИРС –всего (тыс. человек) | 1.205 | 1.589 | 1.418 | 1.360 | 1.993 | 2.390 | 3.360 |
| Женщины | 72 | 128 | 126 | 293 | 462 | 482 | 622 |
| Мужчины | 1133 | 1461 | 1292 | 1067 | 1531 | 1908 | 2742 |
| доля иммигрантов в численности занятых в экономике – всего (%) | 0.113 | 0.146 | 0.134 | 0.124 | 0.174 | 0.199 | 0,284 |

Половозрастной состав иностранных работников достаточно стабилен - подавляющая часть среди них мужчины (на протяжении многих лет – около 80% от общей численности иностранных работников), что в значительной мере является следствием характера занятости мигрантов. В Ставропольском крае они выполняют, прежде всего, тяжелую работу, требующую преимущественно ручного мужского труда (строительство, сельскохозяйственное производство). Среди трудовых мигрантов немногим более 70% мужчин и 80% женщин находятся в возрасте от 18 до 49 лет. Наиболее многочисленны группы иностранных работников в возрасте 30-39 лет и 40-49 лет (табл. 16).

Таблица 16.

Половозрастной состав иностранной рабочей силы, привлеченной в Ставропольский край за 2000-2006 гг., человек[[27]](#footnote-27)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Отчетный период (год) | Работало  всего | Возрастная группа | | | | | | |
| 16-17 | 18-29 | 30-39 | 40-49 | 50-55 | 56-59 | 60 и  старше |
| 2000 | 1205 | 3 | 150 | 431 | 469 | 106 | 34 | 12 |
| Мужчины | 1133 | 3 | 142 | 395 | 445 | 104 | 32 | 12 |
| Женщины | 72 | 0 | 8 | 36 | 24 | 2 | 2 | 0 |
| 2001 | 1589 | - | 382 | 349 | 536 | 190 | 96 | 36 |
| Мужчины | 1461 | - | 344 | 318 | 501 | 178 | 89 | 31 |
| Женщины | 128 | - | 38 | 31 | 35 | 12 | 7 | 5 |
| 2002 | 1418 | - | 373 | 357 | 441 | 168 | 34 | 42 |
| Мужчины | 1292 | 2 | 338 | 323 | 405 | 156 | 32 | 36 |
| Женщины | 126 | 1 | 35 | 34 | 36 | 12 | 2 | 6 |
| 2003 | 1360 | - | 362 | 542 | 322 | 89 | 25 | 20 |
| Мужчины | 1067 | - | 280 | 401 | 269 | 77 | 23 | 17 |
| Женщины | 293 | - | 82 | 141 | 53 | 12 | 2 | 3 |
| 2004 | 1993 | - | 540 | 781 | 478 | 143 | 35 | 16 |
| Мужчины | 1531 | - | 425 | 570 | 366 | 123 | 32 | 15 |
| Женщины | 462 | - | 115 | 211 | 112 | 20 | 3 | 1 |
| 2005 | 2390 | - | 708 | 827 | 615 | 143 | 81 | 16 |
| Мужчины | 1908 | - | 606 | 629 | 463 | 122 | 73 | 15 |
| Женщины | 482 | - | 102 | 198 | 152 | 21 | 8 | 1 |
| 2006 | 3364 | - | 62 | 774 | 1115 | 494 | 429 | 490 |
| Мужчины | 2742 | - | 38 | 683 | 893 | 392 | 329 | 407 |
| Женщины | 622 | - | 24 | 91 | 222 | 102 | 100 | 83 |

Анализ территориального распределения иностранной рабочей силы в крае показал, что наиболее привлекательным для трудовых мигрантов является регион Кавказских Минеральных Вод. На его долю приходится около (58,4%) от общей численности легальной трудовой миграции в Ставропольском крае. Это обусловлено, прежде всего, наличием крупнейших на территории края рынков оптовой и розничной торговли, необходимостью развития транспортной инфраструктуры региона.

Несколько меньшими масштабами привлечения ИРС характеризуются г. Ставрополь (24,8%), Кочубеевский район (4,8%), Шпаковский район (3%), Новоалександровский район (2,8%). К числу районов и городов, в которых доля трудовых мигрантов не превышает 1,5% от общего числа иностранных работников, относятся: Красногвардейский район (1,1%); г. Будденновск (1,3%); г. Невинномысск (1,2%); Изобильненский район (0,8%); г. Светлоград (0,7%). В Кировском, Курском, Благодарненском, Георгиевском, Александровком, Андроповском районах количество привлеченных не превышало 0,5%.

Распределение иностранных работников по формам трудоустройства в крае выглядело следующим образом. Большая часть трудящихся-мигрантов работала в рамках реализации договоров подряда (контрактов) иностранными юридическими лицами, остальные по трудовым договорам (контрактам) между российскими юридическими лицами (физическими) и иностранными работниками. На сегодняшний день Ставрополью экономически выгодно присутствие иностранной рабочей силы. Мигранты, получившие вид на жительство или гражданство и ставшие полноправными членами российского общества, пополняют трудовой[[28]](#footnote-28) и демографический потенциал. Рабочие места, создаваемые мигрантами, способствуют образованию дополнительных рабочих мест в смежных сферах или отраслях занятости, развитию инфраструктуры. Кроме того, многие гастарбайтеры занимают низкооплачиваемые и не престижные для местного населения рабочие места.

Присутствие иностранных компаний на рынке края, в основном привлекающих своих соотечественников для реализации договоров подряда не только привлекает иностранных инвесторов, но и обеспечивает дополни­тельными рабочими местами безработных граждан России, дает возмож­ность повышения качества работ, освоения новых технологий и материа­лов российскими работниками, а также создает условия для существова­ния здоровой экономической конкуренции.

Таким образом, исходя из представленной структуры трудовой иммиграции в регион, можно составить обобщенный социально-демографический потрет трудового мигранта на Ставрополье. Это – мужчина в возрасте от 30 до 49 лет, занятый низкоквалифицированным трудом в сфере оптово-розничной торговли, сельском хозяйстве или строительстве. При этом очевидным остается факт, что большинство из них находятся на нелегальном положении.

**2.3. Нелегальная трудовая миграция в регионе**

Понятие «нелегальная миграция» является юридической, политической и социальной конструкцией XX столетия и стало активно использоваться только в последней трети века. Миграционная политика в ее отношении также широко распространена в мире и разнообразна как торговые соглашения, международные отношения, военные стратегии.

Незаконная или нелегальная миграция стала повсеместным явлением в условиях усиления международного миграционного обмена России с другими государствами. Усиливающее давление нелегальной миграции, являющееся одной из основных особенностей современного международного обмена мигрантами, приводит к расширению «теневых» процессов в различных сферах российского общества, вызывая целый ряд весьма болезненных социально-политических и экономических последствий. Противодействие нелегальной миграции, минимизация и предупреждение ее негативных последствий требует всестороннего исследования этого явления, подкрепленного информацией о его важнейших характеристиках и динамике. Однако, несмотря на рост масштабов нелегальной миграции, она считается слабо изученной, нет четкого понимания роли латентной иммиграции в экономике и ее влияния на рынок труда и систему занятости населения.

Незаконная (нелегальная) миграция затрагивает интересы национальной безопасности страны, приводит в некоторых случаях к социальной напряженности, поскольку иммигранты нередко занимаются незаконной трудовой деятельностью, контрабандой, включая оружие, наркотики и т.п., ухудшает криминогенную обстановку, способствует терроризму и др. Кроме того, незаконная переправка иммигрантов становится доходным преступным бизнесом, все сильнее влияющим на обстановку в странах происхождения, транзита или назначения.

Особо следует остановиться на определении понятия «нелегальная (незаконная) трудовая миграция».

Среди ученых, занимающихся изучением процессов миграции, нет единого подхода в определении самого понятия «миграция». Их мнения также рознятся и на счет определения понятия «незаконная (нелегальная) миграция» и «незаконный (нелегальный) мигрант», нет и всеми признанного определения «незаконной (нелегальной) трудовой миграции» и «незаконных (нелегальных) трудовых мигрантов».

К примеру, в издании «Практическая демография» под редакцией Рыбаковского Л.Л., авторы придерживаются следующего подхода в определении «нелегальных мигрантов»: «нелегальные мигранты – люди, которые незаконно пересекают границу, а также люди, законно пересекающие границу, но затем становятся нелегальными мигрантами (например, не имеют регистрации в уполномоченных государственных органах, нарушают сроки действия визы, или их цели пребывания и занятия не соответствуют заявленным при въезде в страну). Стать нелегальным мигрантом человек может несколькими способами. Первый – нелегально пересечь границу. Второй способ – приехать легально, но не зарегистрироваться или просрочить визу. Третий способ – приехать на учебу, а заниматься торговлей».[[29]](#footnote-29) В этом определении указаны конкретные нарушения миграционного законодательства, имея которые иностранный гражданин из категории легальных мигрантов легко переходит в категорию нелегальных. Но, осуществляя трудовую деятельность без разрешительных документов либо превышая разрешенный срок пребывания на территории РФ в случае безвизового режима пересечения границы, иностранец также попадает в категорию нелегалов.

В соответствии с классификацией Метелева С.Е., незаконными мигрантами в России являются лица, въехавшие на ее территорию из других стран и при этом нарушившие правила въезда, либо правила пребывания в стране. Среди нелегальных иммигрантов можно выделить следующие группы: иностранные граждане, попадающие на территорию России нелегально (минуя паспортный и иммиграционный контроль, по недействительным документам); иностранцы, пребывающие в Россию легально, но с иной целью, нежели указана при их оформлении; иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию в поисках убежища и не получившие статус беженца; транзитные мигранты с просроченными визами; иностранные граждане, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину; иностранные граждане, не прошедшие на российской территории в установленные законодательством сроки регистрацию по месту жительства или пребывания; иностранные граждане, работающие с нарушением установленных российским законодательством правил занятости.

Согласно российской правоприменительной практике, незаконными (нелегальными) мигрантами считаются лица, нарушившие правила въезда на территорию страны либо правила пребывания на ее территории. К этой категории причисляют также тех, кто занимается в России незаконной (нелегальной) трудовой деятельностью. Некоторые авторы считают, что при таком подходе в одну группу оказываются включенными как сознательные нарушители закона, так и люди, оказавшиеся на нелегальном положении из-за чрезмерно усложненной системы получения разрешений на право привлечения и использования иностранной рабочей силы, системы регистрации пребывания и проживания на территории России иностранных граждан.[[30]](#footnote-30)

Но вопрос сознательности в этом случае - очень спорный вопрос, т.к. всем известное утверждение о том, что «незнание законов не освобождает от ответственности», сводит на «нет» попытки включить в определение понятия «незаконный мигрант» сознательное либо несознательное нарушение миграционного законодательства. К тому же, доказать сам факт сознательного либо несознательного нарушения закона – задача, практически неосуществимая с юридической точки зрения.

В Федеральном законе РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», определяющем правовой статус иностранца на территории России, применяются, в том числе, следующие основные понятия:

трудовая деятельность иностранного гражданина - работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

иностранный работник - иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность;

иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, - иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без образования юридического лица;

разрешение на работу - документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

В определении «нелегального трудового мигранта» необходимо также учитывать фактор «добровольность-вынужденность».

Поэтому интересующей нас категории нелегальных трудовых мигрантов можно дать следующие определение. Нелегальные трудовые мигранты - это иностранные граждане и лица без гражданства, которые пересекли границу РФ добровольно или принудительным образом, легально или нелегально, осуществляющие трудовую деятельность с нарушением законодательства РФ, регулирующего вопрос трудоустройства иностранных граждан на территории России.

Мигранты часто въезжают в страну незаконно по разным причинам.

Причинами первого порядка являются факторы глобализации. Технический прогресс облегчил распространение информации, что привело, например, к росту объемов телевизионных передач и использования мобильных телефонов. Перемещаться на большие расстояния также стало легче, чем в прошлом. Более того, глобализация повысила уровень жизни в промышленно развитых странах, причем это сопровождалось углублением неравенства, как в мировом, так и в национальном масштабах. Глобализация также внесла свой вклад в сокращение барьеров международной торговли и передвижение капиталов. И все это не сопровождалось какими-либо политическими действиями по ужесточению миграции.

Значительную роль в распространении нелегальной трудовой миграции играют социально-экономические сложности в стране выезда: отсутствие опыта миграции; ослабленный правовой режим в сфере социальной защиты граждан, отсутствие мер по легализации миграционных потоков и подписанию межгосударственных соглашений.

Третья группа факторов связана с социально-экономическими тенденциями в принимающих странах (по мнению П. Тарана это основные причины трэффика): недостатки в применении и реализации трудовых стандартов в странах приема; отсутствие мониторинга рабочих мест, особенно в маргинальных секторах экономики, таких как сельское хозяйство, домашнее обслуживание, секс-работа; высокая заинтересованность инвестора в большом доходе, в составе которого отчисления в социальные фонды занимают незначительную часть или вовсе отсутствуют. По заявлению Джорджа Тапиноса, «магнит общественного благополучия» гораздо важнее для работодателя, чем для работника.

Таким образом, существует обоюдная заинтересованность всех субъектов международного рынка труда в том, чтобы нелегальная трудовая миграция продолжала существовать: страна приема и работодатель получают в большом количестве рабочую силу «без претензий» на высокий уровень дохода и выплаты необходимых социальных пособий, а нелегальный мигрант получает возможность безболезненного проникновения в страну его мечты в надежде на более высокие доходы там.

Подобные причины возникновения и распространения нелегальной трудовой миграции в равной степени характерны и для России.

Значительное преобладание в трудовой миграции нелегальной составляющей во многом обусловливается своеобразием сложившейся модели социально-экономической трансформации, способствующей формированию в российской экономике обширного теневого сектора, в котором производится примерно четверть ВВП и занято 20-30% от общего числа работающих (по оценкам Госкомстата, по экспертным оценкам – в 1,5 – 2 раза больше). Незаконные мигранты в большей степени заняты в тех отраслях национальной экономики, в которых значительна доля теневого сегмента. Важным фактором, способствующим росту масштабов потока нелегальных мигрантов, является сложившиеся недостатки в законодательной базе и практике, регламентирующей и контролирующей движение данного потока. Российская модель рыночных трансформаций на рубеже ХХ-ХХI вв. способствовала формированию хозяйственного уклада, основанного на широком использовании труда мигрантов. За 1995-2004 гг. численность ЭАН в России увеличилась на 2,8%, занятых в экономике – на 4,7%, а количество граждан стран СНГ, работающих в России и составляющих около 60% от всего количества работающих официально иностранных граждан - на 65,1%

Применительно к Ставропольскому краю, который в силу своего геополитического положения, природно-климатических условий и уровню социально-экономического развития, традиционно является принимающей территорией, в качестве основных причин возникновения нелегальной миграции можно отметить следующие:

1**.** Наличие слабо контролируемых, а на отдельных участках открытых и значительных по протяженности границ РФ с государствами-участниками СНГ.

2. Нарушение миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства:

- незаконное пересечение Государственной границы РФ;

- изменение цели въезда;

- нарушение режима пребывания, в том числе, несвоевременный выезд иностранных граждан, обучавшихся в РФ или получивших отказ в предоставлении убежища на территории России;

- незаконное занятие трудовой деятельностью.

3. Оказание отдельным лицом или группой лиц содействия в незаконном пересечении иностранными гражданами Государственной границы РФ, вплоть до организации каналов незаконной миграции.

4. Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.[[31]](#footnote-31)

5. Нарушение работодателем правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранных работников.

6. Сложность оформления документов для легального пребывания (работы) иностранных граждан на территории России.

7. Наличие фактов противоправной легализация незаконных мигрантов на территории края посредством изготовления и сбыта поддельных миграционных карт, а также других документов, предоставляющих иностранным гражданам и лицам без гражданства право пребывания на территории Российской Федерации.

8. Несовершенство миграционного законодательства, наличие разночтений и так называемых «правовых дыр» в нормативных актах, регулирующих процессы миграции.

Наиболее частыми мотивами использования работодателями труда незаконных мигрантов являются: стремление работодателей снизить издержки производства за счет более низкой заработной платы; неконтролируемая трудовая деятельность сопряжена с уходом от налогообложения; пониженные запросы нелегалов к бытовому, социальному и медицинскому обеспечению; согласие нелегалов работать на тяжелых и вредных работах, сверхурочно и, зачастую, без соблюдения правил техники безопасности. К основным мотивам незаконной занятости также следует отнести нехватку местных кадров, необходимость заполнения рабочих мест, непривлекательных для местного населения, а также сложность процедуры получения разрешения на трудоустройство иностранцев.

Наиболее сложным делом оказывается определение масштабов нелегального въезда и нелегальной занятости трудовых мигрантов на территории страны или отдельно взятого региона.

Экспертные оценки количества нелегальных мигрантов варьируются в диапазоне 0,5-10% от общей численности населения страны. Существенная разница в оценках свидетельствует о сложности количественного определения явления, которое по своей природе носит скрытый характер. При изучении процессов нелегальной миграции возникают существенные затруднения, поскольку нелегальные мигранты обычно стремятся избежать любых форм, связанных с учетом их пребывания, перемещением и хозяйственной деятельностью. При этом исследователи сходятся в том, что официальная статистика притока иностранных граждан в Россию лишь в незначительной степени отражает реальную картину из-за огромных масштабов нелегальной миграции, которая осуществляется в скрытой, не регистрируемой форме. Наиболее вероятной представляется оценка общей численности нелегальных мигрантов в России в 4-5 млн. человек.

Сложившиеся масштабы использования в стране трудящихся-мигрантов обусловлены, во-первых, заинтересованностью работодателей и местных органов власти в их притоке; во-вторых, хотя трудовые мигранты и выполняют не престижную и низкооплачиваемую работу, однако работодатели нередко устанавливают заниженный уровень ставок заработной платы, что приводит к появлению искусственных, виртуальных ниш дефицита рабочих мест, которые не желают занимать местные работники и, в связи с этим, привлекается иностранная рабочая сила.

При этом возникает множество противоречий в отношениях между работниками и работодателями. Основной причиной является отсутствие правовых оснований для мигрантов заниматься в конкретный момент времени трудовой деятельностью на территории страны. Только 10-15% из них пребывают и работают в России на законных основаниях и работодателями оформляются все необходимые документы. Большинство мигрантов работают на условиях устных договоренностей без официального оформления. Нелегальная занятость иностранных граждан осуществляется на следующих формах: трудовая деятельность без оформления необходимых разрешений и подтверждений на право трудовой деятельности (кроме законодательно установленных случаев); трудовая деятельность, осуществляемая не в соответствии с полученным разрешением и подтверждением или просроченным или поддельным разрешением; предпринимательская и индивидуальная трудовая деятельность без оформления разрешений, лицензий и надлежащей регистрации в государственных органах (налоговых, социального обеспечения и т.д.); криминальные виды деятельности.

Нелегальная миграция не только способствует росту теневой экономики, но и стимулирует широкое распространение произвола работодателей, использование принудительного труда иммигрантов и игнорирования работодателями широкого комплекса трудовых прав. Средняя продолжительность рабочего времени у них составляет 10 часов при 6-7 дневной рабочей неделе. Многие работники трудятся по 12-14 часов без выходных в неблагоприятных условиях труда опасных для жизни и здоровья. Закономерным следствием такого труда является высокий уровень заболеваемости и производственного травматизма. Почти все иностранные работники сталкивались с нарушением основных прав работников; широко распространены различные формы их эксплуатации – от принуждения к работе в неблагоприятных условиях и обмана при расчетах до ограничения свободы передвижения и телесных наказаний. Трудящиеся мигранты фактически беззащитны и перед злоупотреблением работников административных структур и правоохранительных органов.

На региональном уровне оценка масштабов незаконной миграции еще более осложнена. Точно оценить масштабы незаконной миграции в край невозможно по многим причинам, главная из которых – географическое положение Ставропольского края. Помимо двух пунктов пропуска через Государственную границу РФ в аэропортах гг. Ставрополь и Минеральные Воды, принимающих в среднем по 40420 иностранных граждан в год (рис. 4)**,** Ставропольский край граничит, в том числе, с Дагестаном, Краснодарским краем, Ростовской областью, Северной Осетией. Каждый из перечисленных субъектов Российской Федерации имеет на своей территории как минимум один Пункт пропуска через Государственную границу РФ, а на территории Ростовской области таких Пунктов пропуска 10 (рис. 4).врополь и Минеральные Воды, принимающие в среднем по ...о края. Помимо двух пуктов пропуска через Государственную границу Рнят

Рис. 4. Динамика пассажиропотока иностранных граждан и лиц без гражданства в Ставропольском крае через аэропорты г. Ставрополя и г. Минеральные Воды [[32]](#footnote-32)



По данным Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю, в настоящее время количество незаконных мигрантов на территории края приблизительно оценивается в 25 тыс. человек. Направленный в Ставропольский край миграционный поток состоит, в основном, из жителей СНГ, использующих безвизовый режим пересечения Государственной границы РФ. Из стран дальнего зарубежья самое ощутимое вливание в него осуществляет Вьетнам и Китай. По данным УФМС по Ставропольскому краю среди нелегалов явное большинство составляют мужчины, доля которых около 70%, средний возраст нелегалов – 34 года.

О структуре нелегальной трудовой миграции на Ставрополье свидетельствуют данные о количестве выдворенных с территории края иностранцев, которые занимались нелегальной трудовой деятельностью.

Анализ данных о выдворенных иностранных гражданах и лицах без гражданства с территории Ставропольского края показывает, что наиболее многочисленной категорией нелегальных мигрантов в Ставропольском крае являются граждане стран бывшего СССР (91,3%) (рис. 5), а именно: Узбекистана, Армении, Грузии, Азербайджана.



Рис. 5. Сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства, выдворенных с территории Ставропольского края, по странам исхода за 2004-2006 гг.[[33]](#footnote-33)

Из стран дальнего зарубежья своей многочисленностью выделяются нелегальные мигранты, прибывшие из Китая, Вьетнама (таб. 17).

Таблица 17.

Иностранные граждане, выдворенные за пределы РФ с территории Ставропольского края в 2004-2006 гг. по странам происхождения, человек[[34]](#footnote-34)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страны  происхождения | 2004 г. | 2005г. | 2006 г. | всего | % |
|
| Республики бывшего СССР: | 52 | 38 | 403 | 493 | 91,3 |
| Украина | - | 5 | 3 | 8 | 1,5 |
| Узбекистан | 18 | 9 | 95 | 122 | 22,6 |
| Таджикистан | 34 | 1 | 12 | 47 | 8,7 |
| Армения | - | 5 | 72 | 77 | 14,3 |
| Азербайджан | - | 4 | 60 | 64 | 11,8 |
| Кыргызстан | - | 1 | 6 | 7 | 1,3 |
| Туркменистан | - | 1 | 4 | 5 | 0,9 |
| Молдова | - | 1 | 3 | 4 | 0,7 |
| Казахстан |  |  | 3 | 3 | 0,5 |
| Грузия | - | 11 | 145 | 156 | 29 |
| Страны дальнего зарубежья: | - | 20 | 27 | 47 | 8,7 |
| Китай | - | 6 | 6 | 12 | 2,2 |
| Вьетнам | - | 11 | 8 | 19 | 3,5 |
| Болгария |  |  | 2 | 2 | 0,4 |
| Афганистан |  |  | 4 | 4 | 0,7 |
| Ангола |  |  | 1 | 1 | 0,2 |
| Лица без гражданства | - | 3 | 6 | 9 | 1,7 |
| Итого: | 52 | 58 | 430 | 540 | 100 |

Анализ половозрастного состава выдворенных иностранных граждан и лиц без гражданства показывает явный перевес мужчин, доля которых составляет (77т около 7ых составляет около 70осятся к %) от общего числа выдворенных. Среди нелегальных мигрантов немногим более (72%) мужчин и (73%) женщин находятся в возрасте от 18 до 49 лет (табл. 18).

Таблица 18.

Половозрастной состав выдворенных иностранных граждан с территории Ставропольского края в период 2004-2006 гг., человек[[35]](#footnote-35)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Отчетный период | Возрастная группа | | | | | | | |
|
| 18-29 | 30-39 | 40-49 | 50-55 | 56-59 | 60 и старше | Итого: | % |
|
| 2004 в том числе: | 20 | 13 | 13 | 6 | - | - | 52 | 9,6 |
| мужчины | 20 | 13 | 13 | 6 | - | - | 52 | 9,6 |
| женщины | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2005 в том числе: | 12 | 18 | 18 | 5 | 3 | 2 | 58 | 10,7 |
| мужчины | 8 | 15 | 10 | 5 | 1 | 1 | 40 | 7,4 |
| женщины | 4 | 3 | 8 | - | 2 | 1 | 18 | 3,3 |
| На апрель 2006  в том числе: | 134 | 116 | 96 | 44 | 27 | 13 | 430 | 79,6 |
| мужчины | 107 | 92 | 72 | 32 | 15 | 8 | 326 | 60,4 |
| женщины | 27 | 24 | 24 | 12 | 12 | 5 | 104 | 19,2 |
| Итого: | 166 | 147 | 127 | 55 | 30 | 15 | 540 | 100 |

По территориальному распределению количества выдворенных иностранных граждан и лиц без гражданства можно сделать вывод, что наибольшее число нелегальных мигрантов находятся в регионе Кавказских Минеральных Вод (44,6%). Это обусловлено, прежде всего, наличием большого числа рынков на территории региона. На второе место по сосредоточению нелегалов вышел краевой центр (33,2%). Несколько меньшими масштабами выдворенных характеризуется г. Невинномысск, Шпаковский, Кочубеевский, Геогиевский, Туркменский районы (таблица 19).

Таблица 19.

Количество выдворенных иностранных граждан по районам Ставропольского края за 2004-2006 гг., человек[[36]](#footnote-36)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Районы | Отчетный период | | | | |
|
| 2004 | 2005 | 2006 | всего | % |
| Ставрополь | 52 | 37 | 90 | 179 | 33,2 |
| Нефтекумский р-н | - | 1 | 1 | 2 | 0,4 |
| Невинномысск | - | 2 | 25 | 27 | 5 |
| Андроповский район | - | 3 | 3 | 6 | 1,1 |
| Шпаковский район | - | 3 | 18 | 21 | 3,8 |
| Туркменский район | - | 2 | 5 | 7 | 1,3 |
| Апанасннковский | - | - | 2 | 2 | 0,4 |
| Новоалександровский р-н | - | 1 | 6 | 7 | 1,3 |
| Благодарненский | - | - | 2 | 2 | 0,4 |
| Красногвардейский район | - | - | 11 | 11 | 2 |
| Георгиевский | - | - | 7 | 7 | 1,3 |
| Арзгирский район | - | - | 2 | 2 | 0,4 |
| Буденновский | - | - | 3 | 3 | 0,6 |
| Грачевский | - | - | 4 | 4 | 0,7 |
| Изобильненский | - | - | 5 | 5 | 0,9 |
| Кировский | - | - | 3 | 3 | 0,6 |
| Петровский | - | - | 1 | 1 | 0,2 |
| Советский | - | - | 1 | 1 | 0.2 |
| Левокумский | - | - | 2 | 2 | 0,4 |
| Кочубеевский район | - | - | 7 | 7 | 1,3 |
| КМВ | - | 9 | 232 | 241 | 44,6 |
| Итого: | 52 | 58 | 430 | 540 | 100 |

Практически все нелегальные мигранты занимаются трудовой деятельностью. Причем, у незаконных мигрантов, выходцев из определенных стран, существует достаточно четкое разграничение по отдельным отраслям занятости. Так, нелегальные мигранты из Армении, Азербайджана и Грузии работают в основном в торговле и сфере обслуживания, китайцы и вьетнамцы работают реализаторами на рынках, либо в подпольных мастерских по производству промышленных товаров (текстиль, обувь и др.), граждане Украины, Молдовы и государств Средней Азии работают в строительстве.

Таким образом, анализируя данные по легальной и нелегальной трудовой миграции в Ставропольский край, можно сделать следующие выводы. Во-первых, количество нелегальных мигрантов значительно превосходит количество легальных мигрантов. Во-вторых, для нелегальных трудовых мигрантов характерна та же самая отраслевая и профессиональная специфика занятости, что и для легальных трудовых мигрантов. В-третьих, в условиях растущего спроса на дешевую рабочую силу можно прогнозировать увеличение численности нелегальных трудовых мигрантов. При этом, оставляет желать лучшего система учета и управления трудовой иммиграцией, как на национальном, так и на региональном уровне.

**ГЛАВА 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ: ПОДХОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**3.1. Система привлечения и использования иностранной рабочей силы в России**

Как было отмечено ранее, происходящие в мире процессы миграции рабочей силы становятся все более актуальными для России. Интеграция Российской Федерации в мировое экономическое сообщество, составной частью которого является и международный рынок труда, предполагает активное вовлечение ее в эти процессы. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы, связанные с регулированием процессов привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Особое значение в данном случае играет институционально-правовая структура регулирования международной трудовой миграции. Первый компонент данной структуры представляет собой деятельность органов и учреждений, ответственных за управление процессами миграции на национальном и региональном уровнях. Второй элемент представляет собой свод нормативно-правовых требований и правил, которыми руководствуются органы управления внешней трудовой миграцией.

С 1993 г. и по настоящее время привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации носит разрешительный характер на основании Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» (далее - Указ). В течение последующих лет Россия подписала с рядом стран международные соглашения в области обмена трудовыми мигрантами, и некоторые из них были ратифицированы. Были заключены двухсторонние соглашения с Республикой Беларусь, Украиной, Молдовой, Арменией, Финляндией, КНР, Германией, Польшей, Швейцарией, Словенией и другими странами.

Если рассматривать процесс привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России с точки зрения нормативных документов, его регламентирующих, то можно выделить три основных временных периода.

Первый период, естественно, связан с действием Указа. Согласно Указу, работодатель, имеющий трудовые отношения с иностранными гражданами, временно пребывающими на территории РФ, обязан был оформлять разрешение на привлечение иностранной рабочей силы (далее - разрешение). Иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности, мог работать по найму на территории России только при наличии подтверждения на право трудовой деятельности (далее - подтверждение). За выдачу разрешения с работодателей взималась плата в размере одного минимального размера оплаты труда за каждого привлекаемого работника. На протяжении всего срока действия Указа эта плата составляла 100 рублей за 1 чел. Подтверждение, оформляемое в рамках полученного разрешения, выдавалось бесплатно.

К началу 2000 г. разрешения в случае привлечения иностранных рабочих из стран дальнего зарубежья оформлялись ФМС России, а для рабочих из стран–участниц СНГ – территориальными органами ФМС России. Подтверждения во всех случаях выдавались территориальными органами ФМС России.

Порядок выдачи разрешений и подтверждений был определен Положением о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы (далее - Положение), утвержденным вышеназванным Указом.

Согласно Положению, в качестве работодателей могли выступать российские юридические лица, предприятия с иностранными инвестициями, действующие на территории Российской Федерации, а также отдельные российские и иностранные физические лица и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации и использующие труд наемных работников в личном хозяйстве.

На основании требований Положения сотрудниками Миграционной службы Ставропольского края была разработана памятка для работодателей, согласно которой для получения разрешения необходимо было предоставить следующие документы:

- заявление о выдаче разрешения с указанием в нем числен­ности, страны гражданства, профессионального состава привлекаемых ино­странных работников, сроков их пребывания и конкретного географического места работы иностранцев на территории Ставропольского края;

- предложение (заключение) Правительства Ставропольского края*;*

- заключение районных центров Госсанэпиднадзора;

- проект трудового договора (контракта), подтверждающего предвари­тельную договоренность с иностранными гражданами о намерении и об усло­виях привлечения иностранных работников;

- при реализации иностранным работодателем контракта на территории Ставропольского края предоставлялась копия контракта на выполнение работ;

- копии свидетельства о регистрации и устава (учредительных документов) для юридического лица;

- копию документа, удостоверяющего личность, для физического лица;

- платежное поручение (квитанцию).

В ней также перечислялись требования, предъявляемые к работодателям, использующим труд иностранцев, рекомендации по оформлению приглашений для иностранных граждан с визовым режимом пересечения границы, и много другой полезной информации. В перечень документов, предоставляемых работодателем, было включено заключение районных центров Госсанэпиднадзора о соответствии предоставляемого иностранным рабочим жилья санитарным нормам, установленным законодательством РФ.

Разрешение выдавалось на срок до одного года. В случае необходимости, оно могло быть продлено на такой же срок. Для продления разрешения работодателем предоставлялся новый пакет документов.

На основании полученного работодателем разрешения и по представленному им ходатайству установленной формы территориальный орган ФМС России выдавал подтверждение персонально на каждого привлекаемого иностранного гражданина с указанием профессии, места работы, в пределах установленной разрешением продолжительности работы и численности работающих. Для исключения фактов передачи подтверждения другому лицу на него наклеивалась фотография иностранного работника.

На основании полученных документов иностранному рабочему с визовым порядком въезда оформлялось приглашение для получения рабочей визы с правом работы по найму на территории РФ.

В случае привлечения иностранных граждан из числа высококвалифицированных специалистов для работы на предприятиях с иностранными инвестициями, действующих на территории Российской Федерации, в качестве руководителей предприятий, их заместителей, руководителей подразделений (в том числе обособленных) этих предприятий, подтверждение выдавалось без оформления разрешения. За выдачу подтверждения без оформления разрешения взималась плата, установленная ФМС России. Следует отметить, что она неоднократно менялась, и ее сумма колебалась от нескольких сотен до тысяч рублей.

В ст. 18 Положения перечислены категории иностранных граждан и лиц без гражданства, к которым не применялся разрешительный порядок трудоустройства, а именно: официально признанным беженцами; постоянно проживающим на территории Российской Федерации; получившим убежище на территории Российской Федерации; подавшим ходатайство о предоставлении статуса беженца и получившим разрешение на временное проживание.

Указанный порядок также не применялся к иностранным гражданам:

- деятелям науки и культуры, работающим на территории Российской Федерации в учреждениях, созданных в соответствии с межгосударственными соглашениями;

- работникам дипломатических и консульских учреждений, а также организаций, пользующихся дипломатическим статусом, находящихся на территории Российской Федерации;

- религиозным деятелям, осуществляющим профессиональную деятельность на территории Российской Федерации в официально зарегистрированных религиозных организациях и обществах;

- членам экипажей российских морских и речных судов;

- студентам, проходящим производственную практику во время каникул в рамках программ российских образовательных учреждений высшего профессионального образования;

- корреспондентам и журналистам, аккредитованным в Российской Федерации;

- лекторам и инструкторам, приглашаемым для чтения курса лекций и другой работы в российских академиях и образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

- лицам, для которых определен иной порядок трудоустройства межгосударственными и межправительственными соглашениями Российской Федерации с зарубежными странами.

Позже Указом Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы» от получения каких-либо документов освобождались иностранные граждане, являющиеся работниками иностранных юридических лиц и командированные в Российскую Федерацию для проведения монтажа (шефмонтажа) оборудования, поставляемого этими иностранными компаниями. Кроме того, указанный нормативный документ распространил введенный разрешительный порядок трудоустройства иностранных граждан на иностранные юридические лица, реализующие на территории Российской Федерации заключенные ими контракты.

Таким образом, Положение являлось не только инструкцией по оформлению документов, но оно стало и первым сводом правил привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Анализируя сложившуюся в 90-е годы систему привлечения иностранной рабочей силы, необходимо отметить, что действующий в то время Указ был первым документом, регулирующим вопрос привлечения иностранных рабочих на постсоветском пространстве. И как многие нормативные документы не был лишен недостатков. Самый большой заключался в том, что Указ не охватывал все категории трудящихся мигрантов. В нем четко было прописано о работающих по найму иностранцах, т.е. по трудовым договорам, и ничего не было сказано о рабочих, оказывающих услуги по договорам гражданско-правового характера (ремонт квартир, репетиторство), либо работающих в качестве индивидуальных предпринимателей. Количество легально работающих иностранцев на территории России было несоизмеримо мало по сравнению с иностранцами, работающими без подтверждений и вне рамок трудового найма. Но весь парадокс состоял в том, что они не могли получить подтверждение, даже если бы очень этого хотели, поскольку эти категории не были оговорены законодательно. И чем больше становилось иностранцев, работающих вне рамок трудового найма, тем острее становилась проблема регулирования процесса привлечения и использования иностранной рабочей силы именно в этом контексте.

В настоящее время законодательным документом, регламентирующим вопрос привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России, является Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Закон). Закон вступил в юридическую силу с 1 ноября 2002 г.

С этого момента начался второй период процесса привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России.

Закон сохранил разрешительный порядок трудоустройства иностранцев на территории РФ и при этом охватил все категории иностранных граждан, осуществляющих временную трудовую деятельность в РФ.

В целях реализации положений Закона были введены такие понятия как: иностранный гражданин, лицо без гражданства, приглашение на въезд в Российскую Федерацию, трудовая деятельность иностранного гражданина, иностранный работник, иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве инди­видуального предпринимателя, разрешение на работу, работодатель и заказчик работ (услуг).

В свете принятых нормативных документов система привлечения иностранной рабочей силы на территории России в этот период выглядела следующим образом.

В соответствии с Законом, работодатель, заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников на территории России только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую дея­тельность только при наличии разрешения на работу.

Как и в предыдущем Указе, Закон определил иностранных граждан, на которых не распространяется разрешительный порядок трудоустройства. Так от получения разрешения на работу освобождаются иностранцы: 1) постоянно проживающие в Российской Федерации; 2) временно проживающие в Российской Федерации; 3) являющиеся сотрудниками дипломатических представи­тельств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Рос­сийской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также ча­стные домашние работники указанных лиц; 4) являющиеся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющие монтажные (шеф - мон­тажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегаран­тийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического обору­дования; 5) являющиеся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации; 6) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющие работы (ока­зывающие услуги) в течение каникул; 7) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учрежде­ниях профессионального образования и работающие в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются; 8) приглашенные в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской дея­тельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (ду­ховных образовательных учреждениях).[[37]](#footnote-37)

Для иностранных работников из числа временно проживающих в Российской Федерации было введено территориальное ограничение на право занятия трудовой деятельностью. Так, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражда­нин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне того субъекта Рос­сийской Федерации, на территории которого ему разрешено временное прожи­вание.

Кроме того, Законом были введены ограничения по замещению иностранными гражданами некоторых должностей, прежде всего, связанных с государственной службой и обеспечением безопасности страны.

Перечень таких объектов и организаций утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».

Позже, в соответствии Федеральным законом Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в ст.ст. 14 и 15 Закона были внесены изменения, разрешающие иностранным гражданам замещать должности на государственной службе и работать в качестве гражданского персонала в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами РФ.

Как и раньше, в случае, когда работодатель, зарегистрированный в одном из субъектов Российской Федерации, привлекает иностранную рабочую силу для работы на территории другого субъекта РФ, оформление необходимых документов на по­лучение разрешения на привлечение и использование иностранных работников осуществляется по месту предполагае­мой работы иностранцев. Кроме того, появилась возможность получения разрешений на привлечение и использование иностранных работников, действующих сразу в нескольких субъектах РФ.

С момента вступления Закона в юридическую силу, т.е. с 1 ноября 2002 г., выдача разрешений на привлечение и использование иностранных ра­ботников, в том числе из государств СНГ, осуществлялась Федеральной миграцион­ной службой МВД РФ.

Разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства оформляются территориальными органами ФМС РФ.

В соответствие с п.3 ст.18 Закона выдача рабо­тодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение и использова­ние иностранных работников осуществляется при наличии заключения соответствующего территориального органа федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения, (ранее Департамент федеральной государственной службы занятости населения по субъектам РФ, ныне Управление федеральной государственной службы занятости населения по субъектам РФ), на территории которого предполагается привлечение и использование иностранной рабочей силы.

В этой связи Минтрудом России был разработан и подписан приказ от 15 июля 2003 г. № 175 «Об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников». Согласно ему получение работодателем или заказчиком работ (услуг) заключения о целесообразности привлечения иностранных работников происходит следующим образом.

Работодатель, заказчик работ (услуг) обращается в соответствующий центр занятости населения по месту предполагаемого привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Центр занятости населения в 7-ми дневный срок рассматривает обращение работодателя, заказчика работ (услуг) и с учетом возможности удовлетворения потребности работодателя в рабочей силе за счет национальных трудовых ре­сурсов подготавливает соответствующее предложение, которое в 3 – дневный срок доводится до Департамента с одновременным информированием работо­дателя.

Департамент в 7 - дневный срок рассматривает обращение работодателя, заказчика работ (услуг), предложение центра занятости населения и с учетом ситуации на региональном рынке труда готовит заключение (согласие) о целе­сообразности привлечения и использования иностранной рабочей силы или мо­тивированное решение об отказе в выдаче такого заключения.

О результатах рассмотрения Департамент в 3-дневный срок письменно уведомляет работодателя, заказчика работ (услуг) или же в тот же срок выдает ему на руки соответствующий документ.

Для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодатель или заказчик работ (услуг) представляет следующие документы:

1. Заявление о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников с указанием в нем числен­ности, страны гражданства, профессионального состава привлекаемых ино­странных работников, сроков их пребывания и конкретного географического места работы иностранцев на территории субъекта РФ;

2. Оригинал заключения Управления, на территорию которого привлекаются иностранные рабочие, с обоснованием целесообразности привлечения и использования работодателем иностранной рабочей силы;

3. Нотариально заверенные копии

3.1 для юридического лица: учредительных документов; свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц; свидетельства о постановке на налоговый учет по месту регистрации;

3.2 для индивидуальных предпринимателей: свидетельства о внесении записи в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей; основного документа, удостоверяющего личность и место регистрации индивидуального предпринимателя (в случае, если индивидуальный предприниматель является гражданином РФ); документа, установленного федеральным законом или признаваемого в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность и место регистрации иностранного гражданина, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя (в случае, если индивидуальный предприниматель является иностранным гражданином); свидетельство о постановке на налоговый учет по месту регистрации;

4. Проект трудового или гражданско-правового договора, подтверждающий предварительную договоренность с иностранными гражданами или зарубежными партнерами о намерении и об условиях привлечения иностранных работников;

5. Оригинал платежного документа об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения работодателя или заказчику работ (услуг). Здесь стоит отметить, что положения Закона значительно повысили размер государственной пошлины за оформление документов. Так, за выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников с работодателей или заказчиков работ (услуг) взимается 3000 рублей за каждого привлекаемого работника. Размер государственной пошлины за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, в том числе, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, составляет 1000 рублей.

Вышеуказанный перечень документов приведен в Письме ФМС России от 6 апреля 2005 г. № МС-2/9-3866 «О требованиях, предъявляемых к подготовке и оформлению документов для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы».

Порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу определен Положением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 941 (далее – Положение о выдаче разрешения на работу). Необходимо отметить, что в соответствии с данным нормативным документом, разрешение на работу выдается иностранному гражданину, достигшему 18-летнего возраста. Раньше возрастные ограничения были оговорены трудовым законодательством РФ.

На основании требований Закона и Положения о выдаче разрешения на работу сотрудниками Управления по делам миграции ГУВД Ставропольского края был разработан перечень документов для получения разрешения на работу. Согласно ему работодатель или заказчик работ (услуг) представляет следующий пакет документов: заявление о выдаче разрешения на работу установленного образца; копия документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина или лица без гражданства; трудовой договор с иностранным работником; медицинская справка об отсутствии у иностранного работника инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче разрешения на работу (или гарантийное письмо о предоставлении такой справки после прибытия иностранного гражданина к месту работы); оригинал платежного поручения; цветная фотография иностранного гражданина размером 30х40 мм; гарантийное письмо о внесении на депозит денежных средств, необходимых для обеспечения выезда иностранного работника за пределы РФ по окончании сроков работы, а также в случае его выдворения.

Это еще одно новшество действующего законодательства. В соответствии с п. 5 ст. 18[[38]](#footnote-38) Закона разрешение на работу выдается работодателю или заказчику работ (ус­луг) для каждого иностранного работника при условии внесения работодателем или заказчиком работ (услуг) в установленном порядке средств, необходимых для обеспечения выезда каждого иностранного работника соответствующим видом транспорта из Российской Федерации.

После выезда иностранного работника из Российской Федерации указан­ные выше средства возвращаются работодателю или заказчику работ (услуг) по истечении срока договора, а иностранному гражданину, зарегистрирован­ному в качестве индивидуального предпринимателя, - по предъявлении проезд­ных документов, подтверждающих оплату выезда иностранного работника из Российской Федерации.[[39]](#footnote-39)

Для получения разрешения на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, необходимо представить тот же пакет документов, что и работодателям или заказчикам работ (услуг), за исключением трудового договора. Вместо него иностранный гражданин представляет копию документа, подтверждающего его регистрацию в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя.

Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на работу может составлять до 30 рабочих дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми и надлежаще оформленными документами. После проверки сведений, содержащихся в заявлении и представленных документах, и по результатам их рассмотрения принимается решение о выдаче либо об отказе в выдаче иностранному гражданину разрешения на работу. По каждому заявлению принимается отдельное решение.[[40]](#footnote-40)

Ос­нованием для отказа в выдаче иностранному гражданину разрешения на работу является установление обстоятельств, которые влекут за собой угрозу национальной и общественной безопасности страны в разных её проявлениях, либо установлен факт, что иностранный гражданин выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания, либо находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев. Основанием может также стать наличие инфекционных заболеваний.

Следует также отметить, что разрешение на работу, выданное иностранному работнику, может быть аннулировано и в случае нарушения иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)[[41]](#footnote-41).

В случае аннулирования разре­шения на работу иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации, а само разрешение на работу подлежит изъятию.

В соответствии с требованиями Положения о выдаче разрешения на работу на территории России была введена новая форма разрешения на работу – на пластиковых картах. Форма бланка разрешения на работу была утверждена Приказом МВД РФ от 26 марта 2003 г. № 199 «Об утверждении формы бланка заявления о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на работу и формы бланка разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства». До этого времени разрешалось выдавать разрешения на работу на бланке подтверждения на право трудовой деятельности, утвержденном Указом.

В соответствии с вышеназванным приказом Управление по делам миграции ГУВД Ставропольского края (УДМ ГУВД Ставропольского края) с 17 ноября 2003 г. осуществило переход на новую форму вы­дачи разрешений на работу на пластиковых картах.

Информация о выданных разрешениях на работу сначала ежемесячно, а потом ежедневно передавалась в ФМС МВД РФ для формирования единого банка данных учета иностранных граждан.

Теперь вновь вернемся к положениям Закона, регламентирующим процесс привлечения иностранной рабочей силы на территории России.

В случае привлечения иностранных работников с визовым режимом въезда работодатель или заказчик работ (услуг) обязан оформить приглашение для получения иностранным работником так называемой «рабочей» визы для легального въезда на территорию России.

В соответствии с п. 8 ст. 18 Закона работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой дея­тельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Феде­рации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполне­ние работ (оказание услуг), обязаны:

1) иметь разрешение на привлечение и использование иностранных ра­ботников;

2) обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на ра­боту;

3) представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

4) уведомить налоговый орган по месту своего учета о привлечении и об использовании иностранных работников в течение десяти дней со дня подачи ходатайства о выдаче иностранному гражданину приглашения в целях осуще­ствления трудовой деятельности, либо прибытия иностранного гражданина к месту работы или к месту пребывания, либо получения иностранным гражда­нином разрешения на работу, либо заключения с иностранным работником в Российской Федерации нового трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), либо приостановления дейст­вия или аннулирования разрешения на привлечение и использование иностран­ных работников, либо приостановления действия или аннулирования разреше­ния на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве ин­дивидуального предпринимателя, либо аннулирования разрешения на работу иностранному работнику;

5) содействовать выезду иностранного работника из Российской Федера­ции по истечении срока заключенного с ним трудового договора или граждан­ско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

6) оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

7) направлять в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, или его территориальный орган информацию о на­рушении иностранным работником условий трудового договора или граждан­ско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о дос­рочном расторжении таких договоров;

8) направлять в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работни­ком места работы или места пребывания.

Ныне действующее законодательство в области трудовой миграции, как и предыдущее, (здесь имеются в виду два основополагающих нормативных документа Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 16 декабря 1993г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы») предусмотрел возможность приостановления либо аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае нарушения работодателем или заказчиком работ (услуг) правил привлечения и использования иностранной рабочей силы. В этом случае иностранный работник имеет право заключить новый договор с другим работодателем или заказчиком работ (услуг) на период, оставшийся до истечения срока действия разрешения на работу, при условии, что до истечения этого срока остается не менее трех месяцев, и при наличии у нового работодателя или заказчика работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников.[[42]](#footnote-42)

После официального опубликования Закона в Российской газете в июле 2002 года появилось утверждение о том, что новый закон установил ежегодную квоту на привлечение иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Действительно, в соответствии с п. 1 ст. 18 Закона на территории России была введена квота, но не на количество ежегодно привлекаемых иностранных работников, а на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. Согласно действующему законодательству в сфере миграции и заключенным международным договорам, приглашение на въезд в Российскую Федерацию, в том числе, в целях осуществления трудовой деятельности, оформляется иностранным гражданам с визовым режимом пересечения границы. Таким образом, квота ограничивает количество работающих иностранцев с визовым режимом въезда-выезда и не оказывает никакого влияния на количество иностранных работников из стран с безвизовым пересечением границы. Поэтому приведенное выше утверждение правдиво наполовину. Причем квота рассчитывается по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Для реализации указанных требований Закона было разработано и подписано Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2002 г. № 782 «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности», которое в частности устанавливало сроки утверждения и распределения квоты на ИРС по субъектам РФ.

Порядок подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты утвержден Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 29 апреля 2003 г. № 23 «Об утверждении порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Согласно положениям этого Постановления в подготовке предложений по определению квоты принимают участие соответствующие структурные подразделения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальный орган федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции и территориальный орган Министерства труда и социального развития Российской Федерации по вопросам занятости населения. Организует работу по подготовке предложений по определению квоты специально созданная органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации Межведомственная комиссия по вопросам привлечения и использования иностранных работников или уполномоченный на то орган управления (далее – Межведомственная комиссия). Работодатели или заказчики работ (услуг), планирующие привлечение иностранных работников в предстоящем году, обязаны в срок до 1 июня текущего года подать в Межведомственную комиссию заявки установленной формы о потребности в иностранной рабочей силе. Межведомственная комиссия направляет заявки работодателей для рассмотрения в соответствующие структурные подразделения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальный орган федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции и территориальный орган Минтруда России по вопросам занятости населения. По итогам рассмотрения заявок работодателей каждый из вышеперечисленных органов представляет в Межведомственную комиссию заключения о целесообразности планируемых объемов привлечения иностранных работников и предложения по определению квоты. Межведомственная комиссия рассматривает полученные предложения и принимает соответствующее решение по определению квоты на следующий год. Решение Межведомственной комиссии рассматривается и утверждается руководителем (заместителем руководителя) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, после чего документ направляется в Министерство труда и социального развития Российской Федерации для определения и утверждения квоты по Российской Федерации в целом.

Размер квоты утверждается соответствующим Постановлением Правительства Российской Федерации. В случае необходимости эта квота может быть откорректирована с учетом предусмотренного резерва. После утверждения общероссийская квота распределяется по субъектам РФ.

На территории Ставропольского края организационные работы по подготовке предложений по определению квоты согласно соответствующего распоряжения Губернатора Ставропольского края возложены на Министерство труда и социального развития Ставропольского края. По данным Министерства подача работодателями или заказчиками работ (услуг) заявок на привлечение иностранных работников на предстоящий год носит единичный характер. Поэтому подготовка решения по определению квоты проводится, в основном, на предложениях Управления федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю (раньше Управления по делам миграции ГУВД Ставропольского края) и Управления государственной службы занятости населения Ставропольского края.

Оформление и выдача приглашений иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в настоящее время регламентируется следующими нормативными документами:

- Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в редакции Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2003 года № 7-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

- Приказ МВД РФ от 31 января 2003 г. № 72 «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, учету и хранению бланков приглашений»;

- совместный Приказ от 27 декабря 2003 г. МИД РФ № 19723А, МВД РФ № 1048, ФСБ РФ № 922 «Об утверждении перечня «цели поездок», используемого уполномоченными государственными органами Российской Федерации при оформлении приглашений и виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке преставления гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации».

Приглашение на въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности (далее – приглашение) выдается Федеральной миграционной службой РФ или ее территориальным органом. На основании вышеуказанных нормативных актов сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю разработан перечень документов, необходимых для получения приглашения. Так для оформления приглашения юридическим лицом руководитель приглашающей органи­зации или уполномоченный на то представитель организации лично обращается в Управление Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю и представляет следующие документы:

1. документ, удостоверяющий личность представителя юридического лица;

При первичном обращении:

2. заявление установленного образца о постановке на учет в качестве приглашающей организации в 2-х экз.;

3. нотариально заверенные копии:

- учредительных документов;

- документов, подтверждающих государственную регистрацию юридического лица и его постановку на налоговый учет;

- информационного письма об учете в ЕГРПО;

4. выписка из протокола или копия приказа о назначении на долж­ность руководителя организации;

5. разрешение на работу, если руководитель организации является иностранным гражданином, временно пребывающим в Российской Федерации;

6. доверенность(и), копия паспорта стр. 2-5 на уполномоченного(ых) представителя (представителей), имеющего право представлять документы и получать приглашения;

7. копии паспортов стр. 2-5 лиц, имеющих право без доверенности действо­вать от имени юридического лица;

8. разрешение на привлечение и использование иностранных работников и его копию.

Для последующего оформления приглашений на въезд в РФ представляются:

1. заявление установленного образца в трех экземплярах на каждого приглашаемого иностранного гражданина;

2. копии страниц документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, которые содержат следующие сведения: фамилия, имя, дата и: место рождения гражданство, государство постоянного проживания, наименование документа, серия, номер и дата его выдачи;

3. разрешение на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства и его копия;

4. гарантии материального, жилищного и медицинского обеспечения приглашенного иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации за подписью руководителя организации, заверенной гербовой печатью организации;

5. квитанция об уплате государственной пошлины.

В настоящее время размер государственной пошлины за выдачу приглашения составляет 200 рублей.

Информация о выданных приглашениях в рамках утвержденной квоты показана в (табл. 20). Как видим, квоты, утверждаемые Правительством РФ для Ставропольского края, в последние годы носят обоснованный характер с точки зрения реальных потребностей экономики края в иностранной рабочей силе. Так, в 2005 - 2006 гг. квоты на выдачу приглашений были выбраны более чем на 90%.

Таблица 20.

Количество выданных приглашений в 2003-2007 гг., штук[[43]](#footnote-43)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | 2003г. | 2004г. | 2005г. | 2006г. | 2007г. |
| Утвержденная квота | - | 875 | 852 | 1000 | 1000 |
| Выдано приглашений | - | 515 | 811 | 908 | - |
| Квота выбрана , % | - | 58 | 95 | 91 | - |

Итак, нами рассмотрен второй период процесса привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России. Действующая в это время система привлечения иностранных работников, как и предыдущая, не была лишена недостатков. Более того, многими специалистами, изучающими проблемы миграции, она названа в качестве основной причины возникновения нелегальной трудовой миграции на территории РФ. По их мнению, препятствиями для легального использования иностранных рабочих служат не только отдельные недостатки системы (длительные сроки оформления, многочисленные справки, невозможность уплаты государственной пошлины для многих работодателей), но и сам порядок выдачи разрешений,[[44]](#footnote-44) который предусматривает выдачу разрешений не работникам, а работодателям, в результате чего иностранный работник становится зависимым от работодателя и теряет возможность быть правоспособным субъектом трудовых отношений.[[45]](#footnote-45)

С 15 января 2007 г. в законную силу вступил целый ряд нормативных документов, кардинально изменивших положение трудовых мигрантов в РФ. К числу основных законодательных актов следует отнести:

- Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- Федеральный закон Российской Федерации от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Рассматривая изменения содержательно, необходимо выделить следующее.

1. С 15 января 2007 г. в законодательство вводится понятие «иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы». Для лиц этой категории существенно упрощены процедуры получения документов, в том числе, позволяющих осуществлять временную трудовую деятельность на территории РФ. Теперь иностранный работник может получить разрешение на работу самостоятельно и по сокращенной схеме. При этом изменения затрагивают не только работника, но и работодателя. Количество административных действий, которые должен совершить работодатель, принимающий на работу иностранных граждан, прибывших в РФ в безвизовом режиме, значительно сократилось по сравнению с предыдущим порядком. Так, в случае найма работников, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, работодатель не обязан оформлять разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а лишь по факту приема на работу таких граждан уведомить территориальный орган Федеральной миграционной службы о занятых у него работниках.

Чтобы изменения в порядке привлечения иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, стали очевиднее, обратимся к следующей таблице (табл. 21).

Таблица 21.

Действия работодателя до и после 15 января 2007 г. при принятии на работу иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Действия работодателя | Иностранные граждане с безвизовым режимом до 15 января 2007 г. | Иностранные граждане с безвизовым режимом после 15 января 2007 г. |
| Получение заключения о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы | Да | Нет |
| Получение разрешения на привлечение и использование иностранных работников | Да | Нет |
| Размер государственной пошлины за получение разрешения на привлечение и использование иностранных работников | 3000 руб. за каждого привлекаемого иностранца | Нет |
| Получение разрешения на работу для иностранного работника | Да | Нет |
| Размер государственной пошлины за получение разрешения на работу | 1000 руб. за одно разрешение | Нет |
| Резервирование денег на счете для приобретения обратного билета | Да | Нет |
| Уведомление территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, ведающими вопросами миграции, занятости населения и налогообложения | Да | Да |

2. До 15 января 2007 г. иностранные граждане, временно проживающие в Российской Федерации, могли работать без получения каких-либо дополнительных документов. После вступления изменений в законную силу данные нормы были отменены. С 15 января 2007 г. иностранные граждане, временно проживающие в РФ, могут осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. При этом работодатели, привлекающие иностранных работников из числа иностранных граждан, временно проживающих в РФ, не обязаны получать разрешение на привлечение и использование иностранных работников.

Вместе с тем, поскольку Закон обратной силы не имеет, от получения разрешения на работу освобождаются иностранные граждане, получившие разрешение на временное проживание в РФ до 15 января 2007 г., и заключившие трудовой договор до указанной даты.

3. Изменения в сфере управления миграцией выражены, прежде всего, в расширении полномочий Правительства РФ, которое с 15 января 2007 г. сможет ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, в том числе, по приоритетным профессионально-квалификационным группам; устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, разрешений на работу. Правительство РФ получило право ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ, а в отношении отдельных категорий мигрантов вправе принимать решение об увеличении (до 180 суток) или сокращении (менее 90 суток) срока их пребывания в РФ.

В 2006 г. Правительством РФ принят ряд нормативных документов, направленных на регулирование внешней трудовой миграции на территории России в течение 2007 г., а именно:

1. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности»;

2. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 682 «Об утверждении на 2007 г. квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы»;

3. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации». Согласно ему вводятся ограничения на привлечение иностранных работников в сфере розничной торговли: до 1 апреля 2007 г. их максимальное количество не должно превышать 40% от всех работающих, после 1 апреля 2007 г. иностранным гражданам запрещено работать в качестве продавцов (реализаторов), кассиров, торговых агентов и коммивояжеров в розничной торговле. Что касается розничной торговли лекарствами и алкоголем, в том числе пивом, то в эту сферу иностранные граждане вообще не будут допущены с 15 января 2007 г.

Одной из главных целей введенных ограничений является защита прав и интересов российских граждан в сфере потребительского рынка, а также обеспечение на приоритетное занятие российскими гражданами вакантных и вновь создаваемых рабочих мест.

Как было установлено ранее, иностранный гражданин, временно проживающий в РФ, мог работать только в пределах того субъекта РФ, в котором ему разрешено проживание, а иностранный гражданин, временно пребывающий в РФ, мог работать в том субъекте РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу. С 15 января 2007 г. Правительство РФ вправе расширить территорию их работы до нескольких субъектов или до всей территории РФ.

4. Обязательная временная регистрация иностранных граждан по месту пребывания заменена миграционным учетом уведомительного характера.

Анализируя произошедшие после 15 января 2007 г. изменения в миграционном законодательстве, становится очевидным следующее:

* иностранные граждане, прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы, могут иметь несколько разрешений на работу одновременно. Такое положение затруднит статистический учет иностранных работников;
* либерализация порядка осуществления трудовой деятельности коснулась только иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы; количество административных препон, которые необходимо пройти работодателю для их найма, сокращено. Очевидно, что при прочих равных условиях работодателю становится выгоднее нанимать на работу иностранных работников из безвизовых стран СНГ;
* в случае, если иностранный работник из безвизовой страны захочет впоследствии «осесть» в России, то и здесь для него предусмотрен особый, льготный порядок приобретения статуса «временно проживающего в РФ», и в дальнейшем «гражданина РФ». Работникам из стран с безвизовым режимом пересечения границы в России открыта «зеленая улица», им проще въезжать, работать, передвигаться и проживать в ней. В силу чего, привлекательность России как страны-работодателя возрастает лишь для трудовых мигрантов из безвизовых стран СНГ. В отношении остальных работников – нет;
* либерализация режимов регистрации и учета вряд ли будет стимулировать как иностранных граждан, так и принимающую сторону своевременно и полно сообщать органам миграционного учета о передвижениях иностранцев по России. Уведомительный характер миграционного учета, на наш взгляд, делает невозможным эффективный контроль над пребыванием иностранных граждан в России;
* естественно предположить, что с введением новых законов может в худшую сторону измениться ситуация с условиями проживания иностранных граждан, поскольку согласно новым положениям работодатель может зарегистрировать иностранца в уведомительном характере даже в нежилом помещении. Это снимает с работодателя всякую ответственность и заинтересованность в повышении качества условий проживания иностранных работников, соблюдении санитарно-гигиенических норм в местах компактного проживания трудовых мигрантов. Последствиями данных решений может стать ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки, увеличение рисков распространения некоторых заболеваний среди мигрантов.

В настоящее время с учетом всех нововведений схема привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории РФ выглядит следующим образом (рис. 6-7).

СИСТЕМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН НА РАБОТУ В РОССИЮ ИЗ СТРАН С БЕЗВИЗОВЫМ РЕЖИМОМ

иностранные граждане, прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы

иностранные граждане, временно проживающие в РФ

въезд в РФ

постановка на миграционный учет

получение разрешения на работу

заключение трудовых договоров или договоров гражданско-правового характера, постановка на налоговый учет

работа по договору

окончание трудового договора

выезд иностранных рабочих за пределы РФ

получение разрешения на работу

заключение трудовых договоров или договоров гражданско-правового характера, постановка на налоговый учет

работа по договору

окончание трудового договора

Рис. 1. Система привлечения иностранных граждан на работу в Россию из стран с безвизовым режимом

получение работодателем заключения о целесообразности привлечения иностранных работников

получение работодателем разрешения на привлечение и использование иностранных работников

получение работодателем разрешения на работу для каждого иностранного работника

получение работодателем приглашения для иностранного работника

получение иностранными гражданами рабочей визы

въезд иностранных рабочих в РФ, постановка на миграционный учет

заключение трудовых договоров, постановка на налоговый учет

осуществление трудовой деятельности

окончание трудового договора

выезд иностранных рабочих за пределы РФ при содействии работодателя

СИСТЕМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ПОЛУЧЕНИЯ ВИЗЫ НА РАБОТУ В РОССИЮ ИЗ СТРАН С ВИЗОВЫМ РЕЖИМОМ

Рис. 2. Система привлечения иностранных граждан на работу в Россию из стран с визовым режимом

Для того, чтобы эффективно применять существующую систему квотирования для иностранной рабочей силы на территории РФ и упорядочить занятость трудовых мигрантов на национальном и региональном рынках труда, следует более внимательно отнестись к системе учета иностранных граждан – трудовых мигрантов. Миграционная политика любого государства должна опираться на количественные ориентиры. Без этого невозможно понять, какими будут цели, направления и объем работы по управлению миграционными потоками, невозможно обосновать затраты и оценить возможный результат предпринимаемых шагов.[[46]](#footnote-46)

**3.2. Система учета иностранных граждан - трудовых мигрантов**

Учет миграции является одним из наиболее трудных видов сбора данных о населении. В настоящее время в России имеется несколько источников данных по международной трудовой миграции.

Наиболее распространенный источник о численности и составе иностранных трудовых мигрантов – данные ФМС России. В 2006 г. ФМС России впервые выпустила сборник «Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за 2004-2005 гг.». Первичным источником информации является количество разрешений на работу иностранным гражданам, выданных, как в рамках полученных работодателем разрешений на привлечение и использование иностранных работников, так и оформленных иностранными работниками самостоятельно (статистическая форма 2-Т). Главным недостатком этой информации является то, что разрешение на работу может выдаваться неоднократно на одного и того же работника в течение отчетного периода. Для получения реальных данных по численности трудовых мигрантов из-за рубежа необходимо учитывать конкретных людей, а не факты получения ими разрешительных документов.

Как определенный источник информации о трудовой миграции можно рассматривать данные пограничной службы ФСБ России. Согласно действующему законодательству, иностранный гражданин при пересечении границы обязан заполнить миграционную карту, указав, в том числе, цель своего въезда. Однако цель въезда может быть изменена. При этом, не совсем понятна методика сбора данных пограничной статистики, что не дает возможности рассматривать её как адекватный источник информации о миграции. Поскольку, как и в рассмотренном выше случае, фиксируются факты пересечения границы иностранными гражданами, а не само число людей.

Каждый из источников имеет свои достоинства и недостатки, при этом ни один из названных источников не дает полной картины миграционной ситуации. Комбинировать или сравнивать их данные крайне сложно, т.к. методики сбора первичной информации и, тем более, ее обработки, не согласованны.

В настоящее время все имеющиеся источники информации об иностранных гражданах объединены в рамках Центрального банка данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ). Его создание было предусмотрено статьей 26 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Основной целью создания ЦБД УИГ является повышение эффективности, устойчивости и улучшения качества информационного обеспечения подразделений МВД, МИД, ФСБ, МНС, Министерства транспорта, Министерства экономического развития (Таможенная служба), Министерства связи, Министерства социального развития (далее – заинтересованные министерства и ведомства) в процессе учета иностранных граждан, совершенствования порядка и ведения учета иностранных граждан на основе внедрения принятых в мировой практике передовых информационных технологий, перспективных систем связи и передачи данных, и, как следствие, повышение эффективности функционирования всего государственного механизма контроля миграционной ситуации в стране.

Центральный банк данных является федеральным информационным ресурсом и находится в ведении Федеральной миграционной службы России. Порядок его создания определен Положением о создании, введении и использовании Центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186.

Центральный банк данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ) - специализированная межведомственная автоматизированная информационная подсистема, содержащая информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из Российской Федерации (далее -иностранные граждане), предназначенная для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющаяся составной частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в Российской Федерации.

Региональный сегмент центральногобанка данных учета иностранных граждан - составная часть ЦБД УИГ - пpoграммно-aппapaтный комплекс, обеспечивающий ввод формируемой в субъекте Российской Федерации информации об иностранных гражданах, а также предоставляющий доступ к содержащейся в ЦБД УИГ информации обиностранных гражданах.

Поставщиками информации об иностранных гражданах являютсяфедеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы (структурные подразделения), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, вступающие в соответствующие роду их деятельности отношения с иностранными гражданами.

Рабочее место поставщика информации об иностранных гражданах - автоматизированное рабочее место передачи информации об иностранном гражданине в ЦБД УИГ, сформированной в результате выполнения регистрационно-учетных функций, функций определения регламента пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации.

Пользователи информации об иностранных гражданах - федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы (структурные подразделения).

Рабочее место пользователя информации об иностранных гражданах - автоматизированное рабочее место запроса и получения информации об иностранных гражданах из ЦБД УИГ.

Создание ЦБД УИГ предполагало параллельное формирование региональных банков данных по учету иностранных граждан. На территории Ставропольского края региональный банк данных заработал в конце 2005 г.

В 2005 г. на базе Управления федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю в полном объеме были выполнены технические требования к комплексу инженерно-технологических систем для размещения программно-аппаратного комплекса регионального уровня ведомственного сегмента ЦБД УИГ.

Прообразом регионального банка данных послужили разрозненные базы данных на отдельные категории иностранных граждан.

Так, в связи с необходимостью подготовки объемных статистических отчетов по форме 2-Т (миграция), содержащих информацию о численности и составе иностранной рабочей силы, Миграционная служба Ставропольского края собственными силами в 1999 г. создала локальную электронную базу данных, в которой содержалась информация на иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших подтверждения на право трудовой деятельности. В нее заносились следующие сведения: Ф.И.О. иностранного гражданина или лица без гражданства; страна гражданской принадлежности иностранного работника; дата рождения; паспортные данные либо данные документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина или ЛБГ; период привлечения иностранного работника; должность или выполняемая работа; название привлекающей организации и ее форма собственности, иные сведения о работодателях; отрасль народного хозяйства.

Вместе с тем, как показала практика, созданная база из вспомогательного программного продукта превратилась в единственную в крае базу данных на легально работающих иностранных граждан и ЛБГ. Данные из этой базы неоднократно использовались заинтересованными правоохранительными органами при проведении единичных рейдов и масштабных мероприятий по выявлению нелегальных трудовых мигрантов, а также при проверке подлинности сведений, предоставляемых иностранными гражданами и лицами без гражданства в различные органы и учреждения края.

Далее, в связи с переходом к выдаче разрешений на работу на пластиковых картах в Управлении по делам миграции ГУВД СК в 2003 г. было установлено специальное оборудование и необходимое программное обеспечение, которое, по своей сути, также является электронной базой данных на иностранных рабочих. Сведения из этой базы ежемесячно направлялись на магнитных носителях в ФМС МВД РФ. В настоящее время информация о выданных разрешениях на работу и их владельцах, благодаря новым каналам связи и созданному региональному банку данных на иностранных граждан, передается в ФМС России ежедневно в автоматическом режиме для включения этих сведений в ЦБД УИГ. Созданная же ранее электронная база данных по-прежнему заполняется сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю для удобства в работе.

1 января 2003 г. в соответствии с Приказом МВД РФ, МИД РФ, Минтранс РФ, Министерства путей сообщения Российской Федерации, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, Федеральной пограничной службой Российской Федерации «О введении в действие миграционных карт» от 11.11.2002 г. № 1095/16531/143/49/1189/692 на территории края были введены миграционные карты.

Согласно п.2 вышеуказанного Приказа миграционная карта содержала сведения об иностранном гражданине или лице без гражданства, въезжающем в Российскую Федерацию, и служила для контроля за его временным пребыванием на территории России.

Вновь прибывшим иностранным гражданам карты выдавались в пунктах пересечения Государственной границы РФ в международных аэропортах гг. Ставрополя и Минеральных Вод, находящимся на территории Российской Федерации и зарегистрированным по месту пребывания иностранцам миграционная карта выдавалась паспортно-визовыми подразделениями ГУВД Ставропольского края.

Заполненные миграционные карты передавались в Управление по делам миграции ГУВД Ставропольского края для их обработки и подготовки аналитических информаций.

В соответствии с п. 19 указанного выше Приказа в Управлении по делам миграции ГУВД Ставропольского края силами его сотрудников была создана локальная электронная база данных, в которую заносились сведения въездных и выездных частей миграционных карт, изъятых у иностранных граждан. После апробации электронная база по миграционным картам была установлена в Постах иммиграционного контроля «Ставрополь, аэропорт» и «Мин-Воды, аэропорт».

Еще одной заслуживающей внимания базой данных на временно пребывающих иностранных граждан является база данных на иностранных граждан и лиц без гражданства, поставленных на миграционный учет (зарегистрированных) по месту пребывания на территории края. Ранее эта база заполнялась сотрудниками Паспортно-визового Управления ГУВД Ставропольского края. В настоящее время, в связи с передачей функций, работа по заполнению базы осуществляется сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю. База содержит установочные данные иностранных граждан и лиц без гражданства, срок и место временного пребывания, основание для постановки на миграционный учет, информацию о продлении срока пребывания и его основания.

Подобные базы данных существовали на каждую категорию иностранных граждан. В настоящее время эти базы доработаны в плане их совместимости с региональным банком данных и установлены во всех структурных подразделениях УФМС России по Ставропольскому края. Информация с периферийных баз ежедневно накапливается в региональном банке данных, обрабатывается и направляется в ЦБД УИГ.

В банке данных содержится стандартная информация о каждом зарубежном госте (в том числе, дата въезда, номер полученной миграционной карты, цель визита и т.п.), в перспективе его фотография и биометрические данные. Кроме того, в базу заносится информация о правонарушениях, совершенных иностранцем на территории России.

Необходимо сказать о положительных и отрицательных сторонах создания ЦБД УИГ.

К положительным сторонам банка данных следует отнести тот факт, что в отличие от существующих ранее форм учета банк учитывает людей, а не события, с ними связанные.

С другой стороны, на презентации ЦБД УИГ 25 апреля 2005 г. руководители МВД и Федеральной миграционной службы говорили только об одной функции банка данных - контрольной, что указывает на то, что он приспособлен в основном для поиска индивидуальных сведений о конкретных лицах*.* К разработке банка данных были привлечены ведомства, в основном далекие от традиционной статистики населения. Вопросы конструирования его макета, структуры данных, методик и программы их разработки, оказались недоступны для обсуждения в профессиональных кругах специалистов, работающих с данными о населении и, в частности, о мигрантах. Гражданская наука и государственная статистика не были допущены к участию в обсуждении даже самых общих вопросов создания этого банка данных, не говоря уже о вопросах перечня переменных, которые будут вноситься в базу данных, алгоритма их обработки, коррекции, агрегирования и так далее.

Для анализа массовых процессов и явлений требуются не индивидуальные, а обобщенные, обезличенные данные, при получении которых должны соблюдаться определенные правила и учитываться особенности предмета учета, в данном случае, мигрантов. Поэтому так важно еще на этапе проектирования банка данных предусмотреть возможность работы с массивами информации, получать не только самые простые распределения признаков, но и возможность анализировать более сложные их сочетания. Только в этом случае Россия сможет получить мобильную базу данных, предназначенную как для осуществления контроля над иностранными гражданами, так и для статистической обработки данных о зарубежных мигрантах.

**3.3. Рекомендации по совершенствованию управления внешней трудовой миграцией на национальном и региональном уровнях**

Анализ институционально-правовой системы управления внешней трудовой миграцией, равно как и системы её учета на федеральном и региональном уровнях, позволил сделать несколько важных выводов.

Для последовательного и эффективного решения вопросов регулирования миграции России необходима научно-обоснованная концепция миграционной политики, учитывающая геополитические, экономические и демографические интересы страны. Она должна быть составной частью стратегии демографического развития российского государства и включать следующие направления:

* привлечение иммигрантов, в первую очередь соотечественников (представителей титульных народов России) на постоянное место жительства из государств нового зарубежья для замещения естественной убыли населения страны (сальдо миграции должно быть, как минимум, не меньше масштабов естественной убыли населения);
* привлечение трудовых мигрантов из государств нового и старого зарубежья в отрасли и регионы в соответствии с экономическими и геополитическими интересами России (объемы трудовой миграции должны покрывать дефицит в трудовых ресурсах на рынке труда);
* сокращение всеми возможными способами масштабной эмиграции из стран на постоянное место жительства за рубеж россиян, в том числе высококвалифицированных кадров;
* расселение внутрироссийских мигрантов и иммигрантов, а также закрепление постоянного населения в важных с геополитической точки зрения регионах страны (прежде всего, в приграничных районах Сибири и Дальнего Востока);[[47]](#footnote-47)

- с учетом существующей миграционной ситуации и задач на перспективу важно разработать программу подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для работы в области миграции и занятости населения.

Что касается сферы привлечения внешних трудовых мигрантов, на наш взгляд, здесь необходима реализация следующих практических мероприятий:

- упростить порядок привлечения иностранных работников.

Для этого необходимо, во-первых, вернуть иностранным гражданам, временно проживающим в РФ, право трудиться без получения разрешения на работу, как это было ранее.

Во-вторых, передать функции по выдаче разрешительных документов службам занятости населения, владеющим реальной ситуацией на рынке труда. Найти рабочее место, будучи на территории другого государства сложно или практически невозможно.[[48]](#footnote-48) Это подтверждает и анализ заявлений о выдаче разрешения на работу, поданных в УФМС по Ставропольскому краю иностранными гражданами, прибывшими в РФ, в порядке, не требующем получения визы. Более чем в 50% заявлений иностранные граждане не указывают место работы, что свидетельствует об отсутствии такового на момент подачи заявления.

В-третьих, создать на базе службы занятости населения единый банк вакансий.

Эти меры позволят получить в лице служб занятости населения государственного посредника между работником и работодателем, сократить время и затраты последних при найме иностранной рабочей силы, а также получить возможность управлять потоками внешней трудовой миграции на территории РФ.

- доработать ЦБД УИГ с целью получения статистической информации для возможности проведения миграционного мониторинга, как в регионах, так и по всей России в целом. Одновременно ускорить второй этап создания ЦБД УИГ, предполагающий подключение пользователей информации об иностранных гражданах (федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы).

Поскольку нелегальные мигранты составляют значительную долю среди прибывающих на территорию Ставропольского края и России в целом, особое внимание необходимо сконцентрировать на проблемах борьбы с незаконной трудовой миграцией.

Должна применяться определенная система мер в отношении борьбы с незаконной миграцией в регионе.

Основным элементом является проведение плановых проверок порядка привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы. В настоящее время нормативным документом, регламентирующим проведение таких проверок, является Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических и физических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя проверка проводится не более чем один раз в два года, в отношении субъекта малого предпринимательства - не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

Здесь следует отметить, что вступивший в законную силу с 1 июля 2002г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) впервые ввел административную ответственность за нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы. До того времени при проведении проверок порядка привлечения иностранной рабочей силы в случае выявления нарушения работодателю выписывалось предписание об устранении недостатков, суть которого сводилась к указанию на необходимость соблюдения функционирующего законодательства РФ. Кроме того, действующее на тот момент законодательство в сфере трудовой миграции регулировало процесс привлечения иностранцев, работающих по трудовым договорам. Иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на территории России вне рамок трудового найма, не подпадали под действие законов РФ. Их неконтролируемая трудовая деятельность оказывала существенное влияние на состояние рынка труда и платных услуг, негативно сказывалась на решении проблемы занятости населения, была сопряжена с уходом от налогообложения, чем стимулировала трудовую иммиграцию в Россию.

Положительными примерами работы по пресечению незаконной трудовой иммиграции в регион можно считать следующие мероприятия:

1. При наличии оснований действие выданных разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и подтверждений на право трудовой деятельности приостанавливалось, в случае применения крайних мер выданные документы аннулировались. При этом информировались Управление паспортно-визовой службы ГУВД Ставропольского края (УПВС ГУВД Ставропольского края) и его территориальные подразделения для сокращения срока пребывания иностранных граждан.

2. Проводились консультации с работодателями по вопросу привлечения и использования иностранной рабочей силы, в том числе, через средства массовой информации.

3. Осуществлялся постоянный информационный обмен с ГУВД Ставропольского края и УФСБ по Ставропольскому краю об установленных случаях незаконного занятия трудовой деятельностью иностранными гражданами, об изменениях нормативно-правовой базы; проводились совместные семинары с УПВС ГУВД Ставропольского края по вопросам незаконной трудовой иммиграции, на которых рассматривались предложения по совершенствованию совместной деятельности.

1. Разрабатывались и проводились совместно с режимным отделом УПВС ГУВД Ставропольского края мероприятия по предупреждению неконтролируемой и пресечению незаконной трудовой иммиграции.
2. При осуществлении иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу сотрудниками Постов иммиграционного контроля (ПИК) проводилась работа по выявлению потенциальных нарушителей действующего законодательства в области трудовой миграции, т. к. значительную часть пассажиропотока иностранных граждан и лиц без гражданства составляют те, кто, въезжая на территорию России по действительным проездным документам под предлогом временного пребывания, не скрыва­ют возможности изменения цели въезда для осуществления трудовой деятельности на территории края. С целью совершенствования иммиграционного контроля, а также снижения числа незаконных трудовых иммигрантов, в апреле 2002 года соответствующим приказом руководителя Территориального органа Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ в Ставропольском крае на ПИК "Ставрополь, аэропорт" были экспериментально введены миграционные карты, заполнение которых способствовало выявлению лиц, въезжающих с объявленной целью, не соответствующей действительной или с целью работы по найму без разрешающих на то документов. При наличии достаточных оснований для депортации, иностранный гражданин выдворя­лся с территории России.
3. В связи с участившимися случаями найма сельскохозяйственными предприятиями края иностранных граждан для осуществления сезонных работ, главам районных администраций был доведен порядок трудоустройства данной категории граждан с целью оказания ими содействия в организации соблюдения руководителями сельскохозяйственными предприятий Указа Президента РФ № 2146 от 16 декабря 1993 г. «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» на территориях районов края.

7. Разрабатывались и вносились предложения по совершенствованию действующего законодательства РФ, инструкций, правил и других норматив­ных документов по вопросам международной трудовой миграции.

После вступления в действие с 1 июля 2002 г. нового КоАП РФ меры, применяемые к нарушителям правил привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории России, обрели более существенный и ощутимый характер.

В настоящее время согласно КоАП РФ нарушение работодателем или заказчиком работ (услуг) правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранных работников влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц в размере от двадцати пяти до двухсот минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц в размере от ста до трех тысяч минимальных размеров оплаты труда.[[49]](#footnote-49)

Осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.[[50]](#footnote-50)

Как было отмечено ранее, основными мероприятиями по выявлению нелегальных трудовых мигрантов являются плановые проверки порядка привлечения иностранной рабочей силы. Количество и результаты таких проверок показаны в табл. 22. Помимо плановых проверок на территории края периодически проводятся крупномасштабные оперативно-профилактические мероприятия.

Таблица 22.

Результаты проверок порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Ставропольского края в 2000-2006 гг., штук[[51]](#footnote-51)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Проведено проверок | 57 | 82 | 138 | 553 | 2068 | 8391 | 8654 |
| Выявлено незаконных трудовых мигрантов | 28 | 122 | 54 | 215 | 319 | - | - |
| Составлено протоколов  в том числе: | - | - | 26 | 320 | 1151 | 9802 | 10245 |
| Ст.18.8 КоАП РФ[[52]](#footnote-52) | - | - | 23 | 104 | 818 | 8232 | 8508 |
| Ст.18.9 КоАП РФ[[53]](#footnote-53) | - | - | - | - | 2 | 1251 | 1272 |
| Ст.18.10 КоАП РФ[[54]](#footnote-54) | - | - | 3 | 216 | 331 | 319 | 465 |
| в том числе:  часть 1 | - | - | - | 1 | 11 | 11 | 14 |
| часть 2 | - | - | - | 215 | 319 | 308 | 451 |
| Взыскано штрафов (тыс.руб.) | - | - | 13,5 | 146 | 633,3 | 6702,4 | 6463 |
| Судами принято решений об административном выдворении | - | - | - | 161 | 348 | 338 | 394 |

Целью этих оперативно-профилактических мероприятий является повышение эффективности борьбы с незаконной миграцией и обеспечение правопорядка в сфере трудовой миграции. Приведем несколько примеров таких мероприятий. В августе 2002 г. на территории Ставропольского края было проведено оперативно-профилактическое мероприятие «Мигрант».

За время проведения операции было проведено более 230 рейдов сотрудниками милиции общественной безопасности и Управления по делам миграции ГУВД Ставропольского края с целью выявления иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих (работающих) на территории Ставропольского края.

Всего таких лиц было установлено более 14000 человек, на 13323 составлены протоколы об административных правонарушениях, 24-м гражданам СНГ сокращен срок пребывания в РФ, на 30 иностранцев материалы были направлены в суд для принятия решения о выдворении с территории РФ, по 14-ти из них судами приняты положительные решения.

Кроме этого, к административной ответственности были привлечены 54 должностных лица за нарушение правил регистрационного учета и незаконного привлечения и использования иностранной рабочей силы и 288 владельцев квартир.

Несмотря на то, что основной задачей операции было выявление незаконных мигрантов на территории края, попутно выявлен ряд преступлений, совершенных этой категорией лиц. По этим основаниям было задержано 14 иностранных граждан, причем, 8 из них ранее объявлялись в розыск за совершение преступлений, 2 – за незаконный оборот наркотиков, 4 – за подделку, изготовление и сбыт штампов и печатей.

С 20 по 30 марта 2004 г. на территории Ставропольского края во взаимодействии с УФСБ по Ставропольскому краю, Минфином Ставропольского края, Минздравом Ставропольского края, администрациями городов и районов края было проведено оперативно – профилактическое мероприятие под условным названием "Нелегальный мигрант".

За время поведения этого мероприятия ГО – РОВД края, подразделениями аппарата ГУВД Ставропольского края, задействованными в операции, было проверено свыше 500 работодателей, использующих труд иностранных работников, проверено 1435 иностранных работников, 2582 места компактного проживания иностранных граждан, выявлено около 8 тысяч нарушений, выдворено за пределы Российской Федерации 75 иностранных граждан, наложено штрафов на сумму 563,5 тысяч рублей.

В 2006 г. подразделения УФМС России по Ставропольскому краю приняли участие в проведении комплексных профилактических мероприятий «Иностранец», «Кура», «Курорт-2006», «Караван-авто», «По предупреждению и пресечению незаконной миграции» с включением в состав временных органов управления (оперативных штабов, рабочих групп) сотрудников Управления и развертыванием координационного центра по операции «Иностранец» и профилактического мероприятия «По предупреждению и пресечению незаконной миграции» на базе УФМС России по Ставропольскому краю.

Приняты дополнительные меры по антитеррористической защищенности и недопущению нелегальной миграции в пунктах иммиграционного контроля «Ставрополь, аэропорт», «Минеральные Воды, аэропорт».

В целях пресечения незаконной миграции правоохранительными органами края проводятся мероприятия по выявлению каналов незаконной миграции.

В июне – августе 2004 г. сотрудниками ГУВД Ставропольского края был выявлен устойчивый канал нелегальной трудовой миграции. Граждане Узбекистана следовали транзитом через территорию края на автобусах из Москвы и Санкт-Петербурга в Моздок на строительство военного госпиталя.

В августе 2004 г. сотрудниками ГИБДД ГУВД Ставропольского края в районе 270 км федеральной автодороги «Кавказ» на КПМ были остановлены для проверки документов 2 автобуса, осуществлявшие перевозку граждан Узбекистана (всего 140 человек) по маршруту Моздок – Москва. В ходе проверки было установлено, что все граждане Узбекистана не имеют регистрации в Российской Федерации. В процессе изучения документов задержанных иностранных граждан, было установлено, что все они имеют поддельные миграционные карты, в которых проставлены поддельные дата – штампы КПП «Илецк» о пересечении Государственной границы РФ, что подтвердилось проведенной Управлением по делам миграции УВД Оренбургской области проверкой. В связи с этим, с иностранцами начали работать органы дознания Андроповского РОВД по привлечению их к уголовной ответственности по ст. 327 УК РФ. Все задержанные были сфотографированы, проведена их дактилоскопия, данные занесены в соответствующие учеты ГУВД Ставропольского края.

Ранее 9 июня 2004 г. там же был задержан автобус с 51 гражданином Узбекистана, 27 июня 2004 г. – автобус с 16 узбеками и 30 июня 2004 г. еще один автобус с 51 узбеком. В ходе проведенной работы все они были привлечены к административной ответственности по ст.18.8 КоАП РФ и по решению судов выдворены за пределы Российской Федерации.

Совокупность всех данных дает основание полагать, что территория Ставропольского края использовалась как транзитная зона устойчивого канала нелегальной трудовой миграции из Узбекистана в Северо-Кавказский регион России.

В апреле 2005 года сотрудниками ГИБДД ГУВД Ставропольского края на территории Грачевского района Ставропольского края была выявлена группа граждан Узбекистана в количестве 30 человек, в их числе 7 несовершеннолетних детей, следовавшая автобусом из г.Астрахань в г.Черкесск с целью занятия сезонными работами в сельском хозяйстве. В ходе углубленной проверки документов иностранных граждан государственными служащими Управления по делам миграции ГУВД Ставропольского края совместно с ПВО Грачевского ОВД было установлено, что их проездные документы, миграционные карты и отметки погранконтроля о пересечении Государственной границы через КПП «Аксарайск» (Астраханская область) сомнений в их подлинности не вызывают. В тоже время, на всех миграционных картах иностранных граждан заявлена цель визита – работа. Разрешений на работу в России они не имели. Кроме того, была получена информация о том, что из населенных пунктов Динаусского района Сухадарьинской области Узбекистана в КЧР выехало на сезонные сельхозработы около 6 групп по 25-40 человек в каждой и в ближайшее время планируется выезд еще такого же количества граждан Узбекистана. В связи с тем, что полученная информация указывала на наличие устойчивого транзитного канала незаконной трудовой миграции граждан Узбекистана через Ставропольский край в Карачаево-Черкесскую Республику, об этом было проинформировано МВД КЧР.

Необходимо отметить, что в настоящее время за организацию нелегальной миграции на территории России предусмотрена уголовная ответственность. Соответствующие изменения Уголовного кодекса Российской Федерации вступили в действие 30 января 2005 г. Согласно им, организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации влечет за собой уголовную ответственность лиц, совершивших вышеуказанные деяния, и предусматривает различного рода наказание, в том числе, в виде лишение свободы.

Как показывает практика, у сотрудников правоохранительных органов, занимающихся сбором доказательной базы по данной статье, отсутствуют необходимые навыки применения к правонарушителям положений ст. 322.1 УК РФ. Так, в 2005 г. сотрудниками Управления по делам миграции ГУВД Ставропольского края были собраны материалы по пяти фактам, имеющим признаки состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции). По четырем из них было отказано в возбуждении дела и одно дело было направлено прокуратурой на дополнительное расследование.

В рамках реализации положений ст. 34 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Управлением Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю проводятся мероприятия по созданию на территории края специального учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации за пределы РФ.

В настоящее время на территории края функционируют два специальных приемника ГУВД Ставропольского края для содержания административно арестованных лиц, которые расположены в г. Ставрополе и г. Минеральные Воды. Они почти постоянно переполнены. В связи с этим иностранцы, в отношении которых вынесено судебное решение об административном выдворении, как правило, в нарушение судебного решения, продолжают бесконтрольно находиться на территории края, и нередки случаи их повторного выявления и наказания за административное правонарушение.

В связи с тем, что вопрос на краевом уровне до сих пор не решен, приказом начальника ГУВД Ставропольского края в специальном приемнике при УВД на КМВ в 2004 г. выделено 12 койко/мест для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ по решению суда. В январе 2005 года дополнительно было выделено еще 12 койко/мест в специальном приемнике ОВД Промышленного района г. Ставрополя. Вместе с тем, режим содержания в данных учреждениях не в полной мере соответствует требованиям законодательства Российской Федерации и принятым РФ международным обязательствам. Поэтому вопрос создания специального учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации за пределы Российской Федерации требует скорейшего решения.

Согласно данным УФМС по Ставропольскому краю, в течение 2004 года в специальный приемник при УВД на КМВ по решению судов было помещено 139 иностранных граждан.

С ноября 2004 г. административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства в случае невозможности установления принимающей стороны производится за счет средств, выделенных из федерального бюджета. По данным УФМС по Ставропольскому краю в 2004 г. на эти цели было выделено 1,950 миллионов рублей, заключены соответствующие договора с перевозчиками.

Анализ результатов борьбы с незаконной миграцией на территории края показал некоторые отличия данных по административным правонарушениям у различных источников. Такая ситуация объясняется тем, что работа по выявленному административному правонарушению состоит из нескольких этапов, которые реализовываются разными подразделениями. Так, составление протоколов по выявленным административным правонарушениям предписывается одному подразделению, принятие решения - второму, а направление сведений по итогам рассмотрения протоколов и данных на иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности, в базу административных правонарушений ИЦ ГУВД Ставропольского края «Криминал-И» – третьим. Это приводит к лишним затратам времени на переписку и несвоевременному направлению сведений в Информационный центр ГУВД Ставропольского края.

Исходя из выявленных недостатков в разработке и применении мер по пресечению незаконной трудовой миграции в регион, считаем целесообразным предложение следующих мер:

- провести легализацию части незаконно находящихся на территории России иностранцев.

Перевод незаконных трудовых мигрантов в легальное поле позволит защитить права иностранных работников, сократить сектор экономики, связанный с эксплуатацией нелегальной рабочей силы, даст стране возможность получить значительные налоговые отчисления. Процессу легализации в некоторой степени будут способствовать положения Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №110-ФЗ «О внесение изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», вступающего в юридическую силу с 15 января 2007 г. Закон значительно упростил процедуру получения разрешения на работу иностранными гражданами, пребывающими в Россию в порядке, не требующем получения визы. Однако, на наш взгляд, основным условием для легализации трудовых мигрантов должен стать не порядок пересечения ими границы, а наличие у мигранта места работы (источника дохода)[[55]](#footnote-55) и отсутствие различного рода правонарушений.

- усилить контроль над использованием работодателями труда мигрантов, условиями их занятости и социальным обслуживанием, а также должны быть ужесточены наказание за содействие и организацию нелегальной миграции, незаконный въезд и занятость, нарушение прав мигрантов и нелегальное использование их труда работодателями.

- создать иммиграционную инспекцию и передать ей все функции по контролю за иностранными гражданами (воспользовавшись опытом Краснодарского края и г. Москвы).

Ввод в систему противодействия внешней незаконной миграции такого звена, как иммиграционная инспекция, позволил бы замкнуть круг контроля за иностранными гражданами и лицами без гражданства от их въезда, пребывания на территории субъектов РФ и до выезда. Иммиграционная инспекция могла бы осуществлять взаимодействие с администрациями городов и районов, территориальными органами, задействованными в борьбе с незаконной миграцией, а также вести всю административную и уголовную практику в этой сфере.

Для достижения обозначенных предложений необходимо принятие новых законодательных актов. При этом они должны учитывать национальные интересы России и строиться на общепринятых международных нормах.

Международное право привлечения иностранной рабочей силы исходит из необходимости соблюдения прав человека в стране пребывания. Плохое и несправедливое отношение к работникам может вызвать их негативную реакцию и стать причиной психических, физических и иных заболеваний, в результате чего их труд будет менее производительным, чем труд коренных жителей страны. Кроме того, нарушение международного права в сфере обращения с иностранными рабочими подрывают репутацию страны, принимающей мигрантов, а также может нарушать социально-политическую стабильность в обществе, вызывать забастовки и проявления недовольства со стороны трудовых иммигрантов.[[56]](#footnote-56)

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Анализ особенностей и масштабов въезда иностранной рабочей силы на территорию Ставропольского края, а также приоритетов в управлении этими процессами позволил сделать несколько важных выводов.

Первое. Демографическая ситуация как на национальном, так и на региональном уровнях продолжает оставаться неоднозначной. Наряду с наметившимися положительными тенденциями в динамике численности населения, повышении рождаемости и сокращении случаев смертности показатели естественной убыли населения продолжают оставаться высокими. Растущая смертность в трудоспособных возрастах в совокупности с прогрессирующим старением населения самым негативным образом сказываются на численности трудоспособного населения, усиливают демографическую нагрузку на работающих членов общества. Естественную убыль населения, начиная с 1993 г., компенсирует только миграционный приток, чья динамика продолжает оставаться интенсивной.

Второе. В структуре спроса на трудовые ресурсы более 2/3 составляет доля представителей рабочих специальностей, соответственно, 1/3 спроса приходится на работников с высшим образованием, прежде всего, инженерно-технических работников и менеджеров. В ближайшее время наиболее востребованными окажутся работники в таких сферах как: торговля и общественное питание, промышленность, строительство, жилищно-коммунальное, сельское хозяйство, здравоохранение, образование.

В целом исследование показало, что, во-первых, спрос на неквалифицированных рабочих значительно превосходит спрос на специалистов высокой квалификации, но при этом подобрать специалиста высокой квалификации на порядок сложнее; во-вторых, для работодателей, нанимающих административно-управленческий и инженерный персонал, наиболее важными характеристиками специалистов являются образование и опыт работы; в-третьих, при всей редкости специалистов высокой квалификации при найме на работу предприниматели предъявляют именно этой категории работников наиболее жесткие требования.

При этом складывается парадоксальная ситуация, когда, несмотря на существующий дефицит на рабочие кадры в регионе и наличие вполне конкретных требований, предъявляемых работодателями к работникам, сохраняются проблемы, связанные с безработицей. Получается, что при значительном числе безработных организации не в состоянии обеспечить себя кадрами. Основная причина состоит в несоответствии спроса и предложения рабочей силы в территориальном и профессионально-квалифицированном разрезе.

Существующий дисбаланс можно сократить только за счет привлечения иностранной рабочей силы вследствие нежелательных тенденций, наблюдающихся в демографической ситуации на региональном уровне. Сокращение численности населения можно преодолеть только через использование механизма международной трудовой миграции как источника трудоспособного населения.

Третье. За период с 2000 по 2006 гг. можно констатировать увеличение количества ИРС на территории Ставропольского края по меньшей мере в три раза при среднегодовом показателе не более 3,5 тысяч человек или 0,2% занятого населения края. Причинами подобных процессов считаются как факторы геополитического и природно-географического характера, так и факторы, имеющие социально-экономическое и нормативно-правовое происхождение. К ним, прежде всего, относят: потребность в рабочей силе в отдельных секторах экономики региона; реализация иностранными юридическими лицами договоров на осуществление каких-либо работ; необходимость в привлечении специалистов для новых и перспективных отраслей; монтаж, шефмонтаж и обслуживание иностранцами поставляемого иностранного оборудования с последующим обучением российского персонала.

К числу основных факторов, стимулирующих работодателей к выбору и привлечению иностранной рабочей силы из республик бывшего СССР, можно отнести следующие обстоятельства: возможность конкурсного отбора для работодателей; сравнительно низкая оплата труда; отсутствие языкового барьера; культурная близость, знание обычаев и т.п.

Наличие подобных факторов усилило приток иностранной рабочей силы в Ставропольский край. Согласно официальным данным крупнейшим поставщиком рабочей силы в край является Турция (18,2%), на второе место вышел Вьетнам (13,8%). Значительно усилились тенденции к увеличению роста количества иностранных работников из стран СНГ. При этом для выходцев из стран дальнего и ближнего зарубежья характерна занятость по этническому и этнотерриториальному принципу. Наиболее привлекательным для трудовых мигрантов является регион Кавказских Минеральных Вод ((58,4%) от общей численности легальной трудовой миграции в Ставропольском крае). В целом анализ структуры миграционного потока иностранной рабочей силы в Ставропольский край позволил составить обобщенный социально-демографический потрет трудового мигранта на Ставрополье. Это – мужчина в возрасте от 30 до 49 лет, занятый низкоквалифицированным трудом в сфере оптово-розничной торговли, сельском хозяйстве или строительстве. При этом очевидным остается факт, что большинство из них находятся на нелегальном положении.

Четвертое. Нелегальная трудовая иммиграция остается весьма острой проблемой как для России в целом, так и для отдельных её регионов. По данным Управления федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю, в настоящее время количество незаконных мигрантов на территории края приблизительно оценивается в 25 тыс. человек. Это, в основном, жители СНГ, использующие безвизовый режим пересечения Государственной границы РФ. Из стран дальнего зарубежья самое ощутимое вливание в него осуществляет Вьетнам и Китай. По данным УФМС по Ставропольскому краю среди нелегалов явное большинство составляют мужчины, доля которых около 70%, средний возраст нелегалов – 34 года. Для нелегальных трудовых мигрантов как и для легальных также характерна занятость по этническому признаку, та же самая отраслевая и профессиональная специфика занятости.

Пятое. Были определены основные подходы и направления совершенствования. С 1993 года и по настоящее время привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации носит разрешительный характер на основании Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» (далее - Указ). Самый большой недостаток Указа заключался в том, что он не охватывал все категории трудящихся мигрантов. В нем четко было прописано о работающих по найму иностранцах, т.е. по трудовым договорам, и ничего не было сказано о рабочих, оказывающих услуги по договорам гражданско-правового характера (ремонт квартир, репетиторство), либо работающих в качестве индивидуальных предпринимателей.

При этом были выделены три основные периода, в рамках которых происходило формирование нормативно-правовой базы и институциональной структуры, обеспечивающей управление миграционными потоками в Россию и Ставропольский край. Значительное влияние на формирование данной системы оказало принятие таких нормативно-правовых актов, как: Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Основными позитивными изменениями, произошедшими в системе управления, можно считать: сохранение разрешительного порядка трудоустройства иностранных граждан; выдача разрешений на привлечение и использование иностранных ра­ботников, в том числе из государств СНГ, осуществляется Федеральной миграцион­ной службой МВД РФ; внесение работодателем или заказчиком работ (услуг) в установленном порядке средств на депозит, необходимых для обеспечения выезда каждого иностранного работника соответствующим видом транспорта из Российской Федерации; появление возможности получения разрешений на привлечение и использование иностранных работников, действующих сразу в нескольких субъектах РФ; введение ограничений по замещению иностранными гражданами некоторых должностей, прежде всего, связанных с государственной службой и обеспечением безопасности страны; введение новой формы разрешения на работу – на пластиковых картах; необходимость оформления приглашения для получения иностранным работником так называемой «рабочей» визы для легального въезда на территорию России; введение квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности; уведомление работодателем территориального органа Федеральной миграционной службы о факте приема иностранного гражданина на работу без оформления разрешения на привлечение и использование иностранных работников и уплаты госпошлины; ограничение на привлечение иностранных работников в сферу розничной торговли.

Однако в данной системе есть и свои недостатки:

* иностранные граждане, прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы, могут иметь несколько разрешений на работу одновременно. Такое положение затруднит статистический учет иностранных работников;
* либерализация порядка осуществления трудовой деятельности коснулась только иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы;
* в случае, если иностранный работник из безвизовой страны захочет впоследствии «осесть» в России, то и здесь для него предусмотрен особый, льготный порядок приобретения статуса «временно проживающего в РФ», и в дальнейшем «гражданина РФ»;
* либерализация режимов регистрации и учета вряд ли будет стимулировать как иностранных граждан, так и принимающую сторону своевременно и полно сообщать органам миграционного учета о передвижениях иностранцев по России, что делает невозможным эффективный контроль над пребыванием иностранных граждан в России;
* с введением новых законов может в худшую сторону измениться ситуация с условиями проживания иностранных граждан, поскольку согласно новым положениям работодатель может зарегистрировать иностранца в уведомительном характере даже в нежилом помещении. Последствиями данных решений может стать ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки, увеличение рисков распространения некоторых заболеваний среди мигрантов.

Шестое. Миграционная политика любого государства должна опираться на количественные ориентиры. С этой целью в настоящее время все имеющиеся источники информации об иностранных гражданах объединены в рамках Центрального банка данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ). На территории Ставропольского края региональный банк данных заработал в конце 2005 г.

Необходимо сказать о положительных и отрицательных сторонах создания ЦБД УИГ. К положительным сторонам банка данных следует отнести тот факт, что в отличие от существующих ранее форм учета банк учитывает людей, а не события, с ними связанные.

С другой стороны, ЦБД УИГ приспособлен в основном для поиска индивидуальных сведений о конкретных лицах*.* К разработке банка данных были привлечены ведомства, в основном далекие от традиционной статистики населения.

Рассмотренные особенности в управлении и контроле за легальной и нелегальной трудовой иммиграцией позволили нам обосновать ряд важных рекомендаций по совершенствованию системы управления международной трудовой миграцией.

Миграционная политика по привлечению иностранной рабочей силы должна включать следующие направления:

- привлечение иммигрантов, в первую очередь соотечественников (представителей титульных народов России) на постоянное место жительства из государств нового зарубежья в соответствии с экономическими и геополитическими интересами России (объемы трудовой миграции должны покрывать дефицит в трудовых ресурсах на рынке труда);

- сокращение всеми возможными способами масштабной эмиграции из стран на постоянное место жительства за рубеж россиян, в том числе высококвалифицированных кадров;

- расселение внутрироссийских мигрантов и иммигрантов, а также закрепление постоянного населения в важных с геополитической точки зрения регионах страны;[[57]](#footnote-57)

- разработка программы подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для работы в области миграции и занятости населения.

Что касается сферы привлечения иностранных работников, на наш взгляд, здесь необходима реализация следующих практических мероприятий:

- упростить порядок привлечения иностранных работников. Для этого необходимо, во-первых, вернуть иностранным гражданам, временно проживающим в РФ, право трудиться без получения разрешения на работу, как это было ранее. Во-вторых, передать функции по выдаче разрешительных документов службам занятости населения, владеющим реальной ситуацией на рынке труда. В-третьих, создать на базе службы занятости населения единый банк вакансий.

- доработать ЦБД УИГ с целью получения статистической информации для возможности проведения миграционного мониторинга, как в регионах, так и по всей России в целом. Одновременно ускорить второй этап создания ЦБД УИГ, предполагающий подключение пользователей информации об иностранных гражданах (федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы).

Значительная роль должна уделяться пресечению нелегальной трудовой иммиграции, тем более, что на территории Ставропольского края существует положительный опыт по борьбе с нею.

Основным элементом является проведение плановых проверок порядка привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы, оперативно-профилактических мероприятий и мероприятий по выявлению каналов незаконной миграции. В настоящее время за использование труда нелегалов на территории Ставропольского края применяется административная и уголовная ответственность.

Проблема борьбы с нелегальной трудовой миграцией обостряется также из-за отсутствия скоординированности действий различных подразделений, ответственных за пресечение случаев нелегальной миграции.

Исходя из выявленных недостатков в разработке и применении мер по пресечению незаконной трудовой миграции в регион, считаем целесообразным предложение следующих мер:

- провести легализацию части незаконно находящихся на территории России иностранцев;

- усилить контроль над использованием работодателями труда мигрантов, условиями их занятости и социальным обслуживанием, а также должны быть ужесточены наказание за содействие и организацию нелегальной миграции, незаконный въезд и занятость, нарушение прав мигрантов и нелегальное использование их труда работодателями;

- создать иммиграционную инспекцию и передать ей все функции по контролю за иностранными гражданами.

Для достижения обозначенных предложений необходимо принятие новых законодательных актов, которые будут учитывать национальные интересы России и строиться на общепринятых международных нормах.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

**Нормативно-правовые источники:**

1. Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, одобренная Правительством РФ 24 сентября 2001 года.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в редакции Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2003 года № 7-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
3. Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001года № 134-ФЗ «О защите прав юридических и физических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
4. Федеральный закон Российской Федерации от 11 ноября 2003 года № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
6. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
7. Федеральный закон Российской Федерации от 6 января 2007 года № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».
8. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 года № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы».
9. Указ Президента РФ от 29 апреля 1994 года № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы»
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».
11. Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2003 года № 188 «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 года № 167 «О порядке преставления гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации».
13. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 года № 665 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности»;
14. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 682 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы»;
15. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации».
16. Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 29 апреля 2003 года № 23 «Об утверждении порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».
17. Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 29 апреля 2003 года № 23) п. 8 Порядок подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.
18. Приказ МВД РФ, МИД РФ, Минтранс РФ, Министерства путей сообщения Российской Федерации, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, Федеральной пограничной службой Российской Федерации «О введении в действие миграционных карт» от 11.11.2002 года № 1095/16531/143/49/1189/692
19. Приказ МВД РФ от 13 мая 2003 года № 325 "Об организации выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников"
20. Приказ Минтруда России от 15 июля 2003 года № 175 «Об организации работы по подготовке и выдаче территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников».
21. Приказ МВД РФ от 26 марта 2003 года № 199 «Об утверждении формы бланка заявления о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на работу и формы бланка разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства».
22. Приказ МВД РФ от 26 марта 2003 года № 199 «Об утверждении формы бланка заявления о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на работу и формы бланка разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства».
23. Приказ МВД РФ от 31 января 2003 года № 72 «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, учету и хранению бланков приглашений»;
24. Совместный Приказ от 27 декабря 2003 года МИД РФ № 19723А, МВД РФ № 1048, ФСБ РФ № 922 «Об утверждении перечня «цели поездок», используемого уполномоченными государственными органами Российской Федерации при оформлении приглашений и виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»;
25. Письмо ФМС России от 6 апреля 2005 года № МС-2/9-3866 «О требованиях, предъявляемых к подготовке и оформлению документов для получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы».
26. Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 года № 941 (далее – Положение о выдаче разрешения на работу).

**Монографии, брошюры, книги, статьи:**

1. Абрамов В.Г. Внешняя трудовая миграция: задачи и проблемы// Налоги. Инвестиции. Капитал. Вып.5-6, 2001.- С. 154.
2. Аверин А.Н. Миграция населения: учебное пособие. –М.: «Издательство РАГС», 2006. – 456 с.
3. Авксеньтьев В.А. Феномен этнопрофессионализма и этнические процессы на Северном Кавказе/ Проблемы населения и рынков труда России и Кавказского региона. – Москва – Ставрополь: Ставропольсервисшкола , 1998. – С. 45-69
4. Авксеньтьев В.А., Бабкин И.О., Медведев Н.П., Шнюков В.В., Хоц А.Ю. Ставрополье: этноконфлитологический портрет. – Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2002. – 143 с.
5. Акинин П.В., Гаевский В.В., Рязанцев С.В. Экономика Ставропольского края. – Ставрополь: Книжное издательство, 2000. – 317 с.
6. Акинин П.В., Медведев Н.П. Угрозы безопасности России на Северном Кавказе. – Ставрополь: Книжное издательство, 2004.- 156 с.
7. Акинин П.В., Степанова С.В. Региональный рынок труда в условиях социально- экономической трансформации российской экономики (на материалах Южного Федерального округа). – Ставрополь: Сервисшкола, 2002. – 254 с.
8. Алиева М.В., Агаркова О.С. Демографическая ситуация в крае / Материалы 51-й научно-методической конференции «Университетская наука региону» посвященной 75 – летнему юбилею Ставропольского государственного университета. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006. - С. 24- 26.
9. Архангельский В.Н, Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В., Кузнецов В.Н. Стратегия демографического развития России. – М.: ЦСП, 2005.- 76 с.
10. Ахизер А.С. Миграция// Вестник философского общества. – 2004. - №1. – С. 34-39
11. Батуркин А.П. Москва должна быть примером решения миграционных проблем// Миграция и гражданство. - Вып. 2-3. - М.:МВД РФ, 2002.- С. 7.
12. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России/ Под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. – М. – Волгоград, 2002. – 203 с.
13. Белозеров В.С. Миграция и этнодемографические процессы на Северном Кавказе. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2002. – 112 с.
14. Билсброу Р., Хьюго Г., Обераи А., Злотник Х. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. – М., 1999.
15. Витковская Г. Незаконная миграция в странах СНГ// Центральная и Восточная Европа в системе глобальных миграций: Материалы международного семинара 16-17 ноября 2001 г. – М.: ЦСП, 2002. – С. 12-15
16. Витковская Г.С. Вынужденные мигранты в России. Беда или благо // Человек и труд. - 1995. – № 11. – С. 9-12.
17. Витковская Г.С. Надежда России//Миграция*.-* Вып.2.- М.: ФМС РФ, 1998.- С. 5-12.
18. Власов В.И. Правовые вопросы использования иностранной рабочей силы в России// Юридический мир. – 2000. - №8 - С.33.
19. Волох В. Государства СНГ: борьба с незаконной миграцией// Миграция в России. - Вып. 3. - М.: ФМС РФ, 2000.- С.10.
20. Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 1: Теория и практика иссле­до­вания. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.- 176 с.
21. Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.- 176 с.
22. Воробьева О.Д. Миграционная политика/ Миграция населения. Вып. 6. – М.: Изд-во «Гуманитарий», 2001. – С. 56-61
23. Воробьёва О.Д. Политика и экономическая эффективность внешней трудовой миграции// Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы: Материалы круглого стола. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С.18.
24. Вышегородцев М. Дальняя дорога, рублевый интерес// Экономика и жизнь. - № 49. – декабрь 1998. С. 28.
25. Глазырин В.В. Труд иностранцев в России. – М.: Юридический дом Юстицинформ, 1997. – С.11.
26. Гончаренко С.В. Динамика и структура занятости населения в Ставропольском крае / Материалы 51-й научно-методической конференции «Университетская наука региону» посвященной 75 – летнему юбилею Ставропольского государственного университета. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006. - С. 116- 117.
27. Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология.- М.: Изд-во МГУ, 1989. – 414 с.
28. Дмитриев А. Миграция: конфликтное измерение. – М.: Изд-во «Альфа-М», 2006. – 516 с.
29. Завялов С.И. Особенности национального рынка труда// Миграция и гражданство. Вып.1. М.:МВД РФ, 2002.- С. 7.
30. Зайончковская Ж. А. Россия: миграция в разном масштабе времени. – М., 1999. – 45 с.
31. Зайончковская Ж.А. Миграции населения и рынок труда в России// Программа по исследованию миграции. Выпуск IV. – М.: ИНП РАН, РЭНД (RAND), 1994. – С. 119-134
32. Зверева Н.В., Веселкова И.Н., Елизаров В.В. Основы демографии: Учебное пособие. –М.: Высш. шк., 2004.- 374 с.
33. Земскова А.В., Демиденко Д.П., Шевченко К.Д. Исполнение миграционного законодательства РФ: основные вопросы и ответы. – М.: Изд-во: «Юридический Центр Пресс», 2007. – 154 с.
34. Зинченко Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М.: Изд-во «Внештогиздат», 2003. – 285 с.
35. Иванов В.П. Власть закона// Миграция и гражданство. - Вып.1. - М.:МВД РФ, 2002.- С. 7.
36. Иванова Т. Иммиграция в Россию из-за пределов бывшего СССР. М.: Изд-во БЕК, 1997. – 212 с.
37. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. Изд-во: «Теис», 2005. – 286 с.
38. Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России/ Под ред. Витковской Г.С. – М.: МОМ: Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002. – С. 144-176
39. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 367 с.
40. Ионцев В.А. Международная миграция/ Миграция населения. – Вып. 3. – М.: Изд-во «Гуманитарий», 2001. – С. 78-88
41. Исторический опыт регулирования миграции населения в России/ Под ред. Рыбаковского Л.Л. – М.: ИСПИ РАН, 1994. – 253 с.
42. Каменский А.Н. Проблемы международного трудового обмена и Россия. – М.: МОНФ, 1999. – 297 с.
43. Красинец Е.С. Внешняя трудовая миграция в Россию// Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России. Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001. – С.84.
44. Красинец Е.С., Баринова Н.М. Гастарбайтеры в России// Социологические исследования. –1996. - № 3. – С. 68-69.
45. Курс демографии: учебное пособие для вузов/ Боярский А.Я., Валентей Д.И., Вишневский А.Г. и др.- М.: «Финансы и статистика», 1985. – 427с.
46. Литвиненко К.А. Трудовая миграция в странах СНГ и подходы к ее регулированию/ Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М.: ИСПИ РАН, 2007.- 156 с.
47. Лукьянова А.Ю. Трудовая миграция и её регулирование в Ставропольском крае. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика народонаселения и демография). – М.: ИСПИ РАН, 2003.- 27 с.
48. Малева Т. Политика на рынке труда в контексте макроэкономических императивов// Мир России. – 1996.-№2. – С. 34-45
49. Маньшин Р.В. Демографическая ситуация и демографическая политика в Южном Федеральном Округе. Автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика народонаселения и демография).- М.: ИСПИ РАН, 2004.- 28 с.
50. Медков В.М. Демография. - М.: ИНФРА-М, 2005.- 418 с.
51. Метелев С.Е. Международная миграция и влияние на социально-экономическое развитие России. - М.: Изд-во «ЮНИТИ», 2007. – 324 с.
52. Миронов О. России нужен закон о миграционной политики// Миграция в России. - Вып. 3.- М.: ФМС РФ, 2000.- С.10.
53. Моисеенко В.М. Миграция населения как объект комплексного исследования // Народонаселение: современное состояние перспективы развития научного знания. – М.: Изд-во МГУ, 1997. – С. 24.
54. Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за 2004-2005 годы. Сборник / Федеральная миграционная служба. Управление внешней трудовой миграцией. - М., 2006.
55. Мукомель В.И. Правовые основы и практика регулирования миграции в субъектах Федерации// Миграция*.* - Вып.3. - М.: Изд-во «Гуманитарий», 1997.- С. 15-26.
56. Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А. Г. Вишневского. - М.: Книжный дом «Университет», 2004. - С. 173–195.
57. Парфенцева О.А. Влияние миграции населения на рынок труда Российской Федерации/ Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М., 2000. – 164 с.
58. Попов А.Н., Суворова Н.Н. Миграционный потенциал//Миграция*.* - Вып.2. - М.: ФМС РФ, 1998.- С. 20-22.
59. Проблемы и перспективы устойчивого развития Ставропольского края в структуре Южного Федерального округа / Материалы 48 научно-методической конференции «Университетская наука - региону». Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003.- 200 с.
60. Регент Т.М. Проблемы регулирования миграционных процессов// Миграция*.* Вып.4. - М.: Изд-во «Гуманитарий», 1997.- С. 15-26.
61. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. – М., 2001.
62. Рыбаковский Л.Л. Прикладная демография. – М.: ИСПИ РАН, 2003.-206 с.
63. Рыбаковский Л.Л., Архангельский В.Н., Рязанцев С.В., Иванова А.Е. Практическая демография. – М.: ЦСП, 2005. –245 с.
64. Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Международная трудовая миграция в Россию и принципы новой миграционной политики// Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы: Материалы круглого стола. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С. 8-9.
65. Рязанцев С.В. Миграционная ситуация в Ставропольском крае в новых геополитический условиях. – Ставрополь, 1999. – 107с.
66. Рязанцев С.В. Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа. – Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2003. – 376 с.
67. Рязанцев С.В. Этническое предпринимательство как форма адаптации мигрантов//Общественные науки и современность. – 2000. - №5. –   
    С. 78-89
68. Рязанцев С.В., Маньшин Р.В., Ткаченко М.Ф. Ограничения по созданию рабочих мест в Южном федеральном округе (на материалах Ставропольского края и Северной Осетии). – Научно-исследовательское издание. – Ставрополь: ООО «Мир Данных», 2006. – 96 с.
69. Сидоров В.А., Смидович С.Г. Рабочая виза. Столичный опыт использования иностранной рабочей силы// Миграция*.* Вып.1. - М.: Из-во «Гуманитарий», 1996.- С. 15-26.
70. Современные миграционные процессы в Ставропольском крае за 2005 год. Аналитическая записка: Ставропольстат, 2006.
71. Современные миграционные процессы на Северном Кавказе: проблемы интеграции и повышения уровня толерантности. Материалы региональной научно-практической конференции./ Под общ. ред. Ефимова Ю.Г. и Забелина В.М. - Ставрополь: СГАУ, 2002. – 266 с.
72. Ставропольский край в цифрах: Статистический сборник: Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю, 2005.
73. Стокер П. Работа иностранцев: Обзор международной миграции рабочей силы. – М.: Изд-во «Наука», 1995. – 317 с.
74. Щербаков А.И., Мдинарадзе М.Г. Основы демографии и государственной политики народонаселения: Учебное пособие для вузов.- М.: Академический Проект: Культура, 2005.- 208 с.
75. Юнаш И.Б. Какие угрозы таит в себе незаконная миграция// Миграция и гражданство. Вып. 2-3. - М.:МВД РФ, 2002.- С. 7.

**Интернет-ресурсы:**

1. Бюллетень «Народонаселение и общество» Института народно-хозяй­ственного прогнозирования РАН www.demoscope.ru/weekly/2003/0135
2. Золотаев А.А. Нелегальная миграция: политика «закручивания гаек» или миграционная амнистия. www.demoscope.ru/weekly/2003/0135
3. Чудиновских О. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики. http://www.archipelag.ru

1. Гончаренко С.В. Динамика и структура занятости населения в Ставропольском крае. Материалы 51-й научно-методической конференции «Университетская наука региону» посвященной 75 – летнему юбилею Ставропольского государственного университета. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006. - С. 116- 117. [↑](#footnote-ref-1)
2. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-2)
3. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю [↑](#footnote-ref-3)
4. Гончаренко С.В. Динамика и структура занятости населения в Ставропольском крае. Материалы 51-й научно-методической конференции «Университетская наука региону» посвященной 75 – летнему юбилею Ставропольского государственного университета. Ставрополь 2006. – С. 116-117. [↑](#footnote-ref-4)
5. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю [↑](#footnote-ref-5)
6. Медков В.М. Демография. – М.: ИНФРА – М, 2005. – С. 100. [↑](#footnote-ref-6)
7. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-7)
8. Современные миграционные процессы в Ставропольском крае за 2005 год. Аналитическая записка. Ставропольстат, 2006. – С. 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Современные миграционные процессы в Ставропольском крае за 2005 год. Аналитическая записка. Ставропольстат, 2006. – С. 1. Примечание. Данные миграционного прироста за 2004-2005 годах приведены с учетом неконтролируемой миграции. [↑](#footnote-ref-9)
10. Современные миграционные процессы в Ставропольском крае за 2005 год. Аналитическая записка. Ставропольстат, 2006. – С. 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-11)
12. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю [↑](#footnote-ref-12)
13. Ставропольский край в цифрах: Статистический сборник. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. – 2005. – С. 48. [↑](#footnote-ref-13)
14. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю [↑](#footnote-ref-14)
15. Акинин П.В., Степанова С.В. Региональный рынок труда в условиях социально- экономической трансформации российской экономики (на материалах Южного Федерального округа). – Ставрополь: Сервисшкола, 2002.- С. 58. [↑](#footnote-ref-15)
16. Данные Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края, Управления федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-16)
17. Данные Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края, Управления федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю.

    [↑](#footnote-ref-17)
18. Данные Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края, Управления федеральной государственной службы занятости населения по Ставропольскому краю.

    [↑](#footnote-ref-18)
19. Рязанцев С.В., Маньшин Р.В., Ткаченко М.Ф. Ограничения по созданию рабочих мест в Южном федеральном округе (на материалах Ставропольского края и Северной Осетии). Научно-исследовательское издание. – Ставрополь: ООО «Мир Данных», 2006. – С. 54-60 [↑](#footnote-ref-19)
20. Авксеньтьев В.А. Феномен этнопрофессионализма и этнические процессы на Северном Кавказе/ проблемы населения и рынков труда России и Кавказского региона. – Москва – Ставрополь, 1998. [↑](#footnote-ref-20)
21. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-21)
22. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-22)
23. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-23)
24. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-24)
25. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-25)
26. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю, Управления ФМС по Ставропольскому краю [↑](#footnote-ref-26)
27. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-27)
28. Топилин А.В. Нелегальная миграция: масштабы и социально-экономические последствия. Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы. Материалы круглого стола. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С. 8-9. [↑](#footnote-ref-28)
29. Рыбаковский Л.Л., Архангельский В.Н., Рязанцев С.В., Иванова А.Е. Практическая демография. – М.: ЦСП, 2005. - С. 180-181 [↑](#footnote-ref-29)
30. Воробьёва О.Д. Политика и экономическая эффективность внешней трудовой миграции// Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы. Материалы круглого стола – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С.18. [↑](#footnote-ref-30)
31. ст. 18.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях [↑](#footnote-ref-31)
32. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-32)
33. Данные Информационного центра ГУВД Ставропольского края, Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-33)
34. Данные Информационного центра ГУВД Ставропольского края, Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-34)
35. Данные Информационного центра ГУВД Ставропольского края, Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-35)
36. Данные Информационного центра ГУВД Ставропольского края, Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-36)
37. п. 4. Статья 13. Условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российскую Федерацию». [↑](#footnote-ref-37)
38. п. 5. Статья 18. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российскую Федерацию». [↑](#footnote-ref-38)
39. п. 7. Статья 18. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российскую Федерацию». [↑](#footnote-ref-39)
40. п. 14. Часть 2. Прием и рассмотрение заявлений. Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу.Постановления Правительства от 30.12.2002 года №941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу». [↑](#footnote-ref-40)
41. п. 2. Статья 32. Контроль за трудовой деятельностью иностранных работников. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российскую Федерацию». [↑](#footnote-ref-41)
42. п. 13. Статья 18. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российскую Федерацию». [↑](#footnote-ref-42)
43. Данные Управления Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-43)
44. Воробьева О.Д. Политика и экономическая эффективность внешней трудовой миграции. Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С.18. [↑](#footnote-ref-44)
45. Куценко Т.И. Формирование политики, законодательства и методов регулирования внешней трудовой миграции в России. Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С.33. [↑](#footnote-ref-45)
46. Чудиновских О. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики. http://www.archipelag.ru. [↑](#footnote-ref-46)
47. Архангелький В.Н., Иванова А.Е., Кузнецов В.Н., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Стратегия демографического развития России. М.:ЦСП, 2005.- С. 151-152. [↑](#footnote-ref-47)
48. Воробьева О.Д. Политика и экономическая эффективность внешней трудовой миграции. Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы. Материалы круглого стола. – М.: Институт международных экономических и политический исследований РАН, 2005. – С. 19. [↑](#footnote-ref-48)
49. Статья Кодекса РФ об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-49)
50. Статья Кодекса РФ об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-50)
51. Данные Управления ФМС по Ставропольскому краю. [↑](#footnote-ref-51)
52. ст. 18.8 Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации. Кодекс РФ об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-52)
53. ст. 18.9 Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации. Кодекс РФ об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-53)
54. ст. 18.10 Нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы. Кодекс РФ об административных правонарушениях. [↑](#footnote-ref-54)
55. Архангелький В.Н., Иванова А.Е., Кузнецов В.Н., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Стратегия демографического развития России. М.:ЦСП, 2005.- С. 193. [↑](#footnote-ref-55)
56. Литвиненко К.А. Трудовая миграция в странах СНГ и подходы к ее регулированию. Диссертация на соискание степени кандидата экономических наук. – М, 2007. - С 135-136. [↑](#footnote-ref-56)
57. Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Кузнецов В.Н., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Стратегия демографического развития России. М.:ЦСП, 2005. - С. 151-152. [↑](#footnote-ref-57)