

ИГОРЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЕРЕТЯТЬКО

аспирант кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

meletron@inbox.ru

НОВОЕ В КОНЦЕПЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ПРАВЕ*

Рассматривается современное законодательство, регулирующее сферу миграции. Согласно концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной президентом РФ 13 июня 2012 года, государство берет на себя выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; обеспечивает содействие адаптации и интеграции мигрантов, уделяет первостепенное внимание формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом и противодействует незаконной миграции. Концепция предусматривает введение балльной системы для отбора мигрантов, желающих въехать в Россию. Критериями могут стать возраст, образование, профессиональная подготовка, способность к адаптации. Предлагается разрабатывать программы по подготовке мигрантов по профессиям, востребованным в РФ. Международное сотрудничество в сфере миграции предполагает расширение взаимодействия с международными организациями, формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами, заключение международных соглашений в сфере миграции.

Ключевые слова: миграционные процессы, миграционная политика, трудовые мигранты, миграционный режим, межнациональные проблемы, межнациональная напряженность, иммиграционная политика, легитимизация иммигранта, политика натурализации

В настоящее время наблюдающийся рост социальной напряженности в России и ряде стран Европы и США, проявляющийся в массовых выступлениях мигрантов, свидетельствует о кризисе политики интеграции мигрантов. Существующие основные подходы к определению интеграционной политики мигрантов («ассимиляционный» и «мультикультурализм») не оправдывают себя.

В настоящее время российское законодательство, регулирующее сферу миграции, совершенствуется, что помогает адаптации и интеграции мигрантов. Однако в целом намечается тенденция в сторону ужесточения законодательства в отношении мигрантов. Это выражается в том, что определены более жесткие рамки по выдворению мигрантов из страны, введен обязательный экзамен по русскому языку для получения разрешения на работу.

Президент России В. В. Путин 13 июня 2012 года утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, определены цели, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики РФ. В число наиболее важных задач входят следующие: создание условий и стимулов для переселения в РФ на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использо-

вания иностранной рабочей силы; содействие развитию внутренней миграции; содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности. В. В. Путин выдвинул предложение организовать сеть государственных адаптационных курсов не только для самих трудовых мигрантов, но и для их детей. «Мы уже вышли на второе место после Соединенных Штатов по количеству прибывающих мигрантов», – напомнил глава государства. Он настоял на создании надлежащих условий для интеграции и сказал, что права и свободы приезжих необходимо защищать [7].

Государство берет на себя выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; обеспечивает содействие адаптации и интеграции мигрантов, уделяет первостепенное внимание формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом и противодействует незаконной миграции.

Реализация государственной миграционной политики включает три этапа до 2025 года.

Первый предполагает создание центров содействия иммиграции в РФ и медицинского освидетельствования мигрантов, в том числе за рубежом, создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства, создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения

языка, истории и культуры России, проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции. Этот этап рассчитан до 2015 года.

Второй этап (2016–2020 годы) предполагает обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики РФ, расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации. По итогам его реализации к 2021 году предполагается приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

В рамках третьего этапа (2021–2025 годы) необходимо оценить эффективность принятых программ, уточнить основные стратегические ориентиры, приоритеты и основные направления ее реализации. По итогам реализации третьего этапа предполагается обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока к 2026 году.

Концепция государственной миграционной политики будет строиться на принципах обеспечения прав и свобод человека и гражданина, недопустимости любых форм дискриминации, соблюдения норм национального и международного права, гармонизации интересов личности, общества и государства. Согласно документу, главными механизмами реализации выступят дальнейшее совершенствование законодательства РФ, развитие международного сотрудничества в сфере миграции, учет задач государственной миграционной политики при формировании федерального и региональных бюджетов, постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории страны миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития, развитие научных исследований в сфере миграции.

Можно выделить пять нововведений в миграционной политике РФ.

Во-первых, Концепция предусматривает введение балльной системы для отбора мигрантов, желающих въехать в Россию. Критериями могут стать возраст, образование, профессиональная подготовка, способность к адаптации и прочее. Об этом глава ФМС К. Ромодановский сообщил 26 июля 2011 года во время обсуждения документа в Общественной палате РФ. Причем предполагается, что данные критерии будут меняться с учетом изменений демографической ситуации и условий на рынке труда. Например, путем изменения величины проходного балла можно будет ограничивать количество лиц, получающих вид на жительство, не влияя при этом на качественный состав претендентов.

Во-вторых, предлагается отменить институт выдачи разрешений на временное проживание

для мигрантов, усовершенствовав при этом институт получения ими вида на жительство, а также ввести ускоренный (упрощенный) порядок получения гражданства РФ для лиц, имеющих вид на жительство и являющихся предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами (а также членами их семей) и выпускниками российских учреждений профессионального образования.

В-третьих, наряду с программами привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, предлагается разрабатывать программы по подготовке мигрантов по профессиям, востребованным в РФ.

В-четвертых, Концепция предполагает упрощение въезда и снятие ограничения для работы и обучения для членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты, а также упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории РФ иностранных граждан, участвующих в инвестировании и предпринимательской деятельности, и иностранных граждан в рамках внутриfirmенных и внутрикорпоративных перемещений.

В-пятых, рассматривается возможность отмены механизма выдачи квот на привлечение иностранной рабочей силы, который сегодня является основным инструментом регулирования трудовой иммиграции [9].

В области экспорта рабочей силы при разработке эмиграционной политики России особое внимание уделяется улучшению ситуации на рынке труда за счет сокращения безработицы; привлечению валютных поступлений в страну за счет денежных переводов трудящихся-мигрантов из-за границы; защите прав и обеспечению поддержки российских граждан, работающих за рубежом; получению мигрантами профессий, предпринимательского опыта и образования.

Как считают специалисты в сфере миграции, принципиальное значение для РФ имеет создание приоритетных условий возвращающимся мигрантам для инвестирования в сферу экономики. Такой опыт есть у многих стран мира и он признан удачным. Примерно такой опыт был испробован в Карелии в 1930-е годы. За пять лет, с 1930-го по 1935-й, почти 7000 финских резмигрантов приехали из Канады и США в новую Россию. Ехали семьями, с детьми; продавали дома и автомобили, покупали на вырученные доллары столь необходимые молодой советской стране станки и инструменты. Впереди была еще одна новая жизнь [4].

В России и в новых условиях стараются использовать опыт передовых стран для привлечения граждан, которые хотели бы вернуться на Родину. С этой целью намечено создать специальную структуру, занимающуюся консультированием, информационным обеспечением возвращающихся мигрантов и оказывающую им

конкретную помощь. Государством рассматривается возможность предоставления различных налоговых льгот и льготного кредитования. Как и в большинстве стран мира, возвращающиеся мигранты должны иметь право беспошлинно ввозить средства производства для последующей производственной деятельности.

С целью дополнительного привлечения в страну валютных средств, заработанных мигрантами, и их адаптации к условиям российского рынка, по опыту зарубежных стран, требуется принятие ряда мер, например: введение специальных депозитных счетов; продажа земельных участков под строительство; выдача на льготных условиях ссуд на строительство домов под переводы, хранимые в строго определенных банках; создание альтернативного жилого фонда для льготной реализации за валюту среди возвращающихся мигрантов; открытие валютного счета для беспошлинного провоза машин, товаров длительного пользования; создание специального пенсионного фонда [5].

Международное сотрудничество в сфере миграции предполагает расширение взаимодействия с международными организациями, создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан, гармонизацию и унификацию миграционного законодательства РФ, формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами, заключение международных соглашений в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвестиций в страну, заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории РФ.

Перечисленные выше аспекты определяют актуальность исследования административно-правового регулирования процесса адаптации и интеграции мигрантов в российское общество. Как отмечает О. А. Акопян, назрела необходимость разработки социальных программ, обеспечивающих более эффективную социализацию приезжающих, их этнокультурную и языковую адаптацию. Он считает, что эти меры необходимы сегодня в связи с нависшей угрозой потери национальной идентичности в России и размывания этнокультурного фона. По его мнению, «относительно иммигрантов, противящихся интеграции в единое культурно-языковое пространство России, стремящихся к обособлению и исключительно компактному проживанию, могут быть применены радикальные меры – им может быть предложено вернуться в страны, где они проживали ранее» [5].

Один из ключевых вопросов в решении проблем миграции – это обучение мигрантов русскому языку. Эмигранты обязательно должны интегрироваться в российское общество – изучать язык, культуру, традиции, понимать

народные особенности, приспосабливаться к условиям жизни, мигрантам приходится приспосабливаться к погодным условиям. Мигранты должны принимать ту страну, в которую они приезжают [1].

Разработкой тестов по русскому языку для мигрантов занимаются четыре вуза: РУДН, МГУ, СПбГУ и Институт русского языка им. Пушкина. Сама же сдача происходит в 250 центрах тестирования [10]. Введение обязательного тестирования мигрантов на знание русского языка не вызвало массового желания последних сдавать этот экзамен. Более того, они стали тихо его саботировать, ссылаясь на то, что он очень дорогой: сдача стоит 3000 рублей. За первую неделю действия соответствующих поправок к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан» из многих миллионов трудовых иммигрантов в России только 200 человек решили его сдать.

В России начал работу Многофункциональный центр адаптации мигрантов, который представляет интересы всех диаспор ближнего и дальнего зарубежья, проживающих на территории России. Основная задача центра – налаживание взаимодействия между государственными органами и обществом. Центр предоставляет первую необходимую консультацию мигрантам по социально-культурным вопросам и миграционному законодательству РФ. Представитель верховного комиссара ООН по делам беженцев в России Карренброк Геше отметила: «Для того чтобы позитивно использовать возможности мигрантов, важно, что местное население в России должно получить сбалансированный доступ к информации о том, почему мигранты и беженцы приезжают в Россию. Также важно, чтобы и сами мигранты получили доступ к информации о том, как реализовать свои права в соответствии с международными правовыми документами. Мы считаем, что это прагматический подход, который принесет пользу как самим мигрантам и беженцам, так и обществу, в котором они будут жить» [6].

Можно выделить основные меры государства и общественности, которые могут помочь адаптации и интеграции мигрантов.

1. Активизация сотрудничества органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов и частными организациями.

2. Формирование сети информационно-консультационных центров в сфере трудовой миграции для предпринимателей и трудовых мигрантов.

3. Совершенствование миграционного и трудового законодательства в плане устранения излишних административных барьеров для иностранной рабочей силы.

Главная задача государственных миграционных органов – определение правового положения и статуса иностранцев, обеспечение их необходимыми документами (на право пребывания, про-

живания и трудоустройства в РФ). Что же касается адаптации и интеграции мигрантов, то это зависит от негосударственных организаций, поддерживающих непосредственную связь с мигрантами.

*Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития (ПСР) ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. А к о п я н О. А. Особенности миграционной политики РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nirsi.ru/129>
2. Карельская Америка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://strana.ru/journal/21086582>
3. Карренброк Геше отметила. Отчет Представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев в России. Российская миграция [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusmigracia.ru/node/313>
4. Миграционная политика РФ. Россия открывается мигрантам? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://el-job.ru/migrant>
5. Миграционная политика Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnye-otnosheniya-2/68.htm>
6. Мухаммад Амин Маджумдер. Российская миграция [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusmigracia.ru/node/313>
7. Путин: на пути к гармонии в межнациональных отношениях [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/08/24/vladimir-putin/putin-na-puti-k-garmonii-v-mezhnatsionalnykh-otnosheniakh>
8. Р о м а н о в А. Мигранты снова доказали, что им плевать на российские законы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/12/11/migratsionnaya-politika-v-rossii/699363-migranty-snova-dokazali-chto-im-plevat-n>
9. Т р ы к а н о в а С. А. Междисциплинарный подход как инструмент преодоления кризиса в определении эффективной модели интеграции мигрантов // Миграционное право. 2012. № 1. С. 54.

Peretyat'ko I. V., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

NEW TENDENCIES IN CONCEPT OF MIGRATION POLITICS IN CONTEMPORARY RUSSIAN LAW

Improvement of the current legislation system regulating the sphere of migration helps the processes of migrants' adaptation and integration. On June 13, 2012 Vladimir Putin, the President of the Russian Federation, approved a Concept of the State Migration Policy up to 2025. The state will observe its humanitarian obligations to forced migrants; secure their successful integration and adaptation; prioritize processes of interaction between migrants and host communities as well as counteract illegal migration. Under the new concept, foreigners seeking employment and registration in Russia will be rated. Criteria for the selection of migrants could be their age, education, qualification, and ability to adapt. It is proposed to develop professional training programmes preparing specialists for occupations in demand. International cooperation in the sphere of migration involves development of the legal base for cooperation, interaction with international organizations, and conclusion of international agreements.

Key words: dispersal movements, migration policy, labour migrants, migration regime, problems of inter-ethnic relations, inter-ethnic tension, immigration policy, legitimization of an immigrant, naturalization policy

REFERENCES

1. А к о п я н О. А. *Osobennosti migrantsionnoy politiki RF* [Peculiarities of the migration policy of the Russian Federation]. Available at: <http://www.nirsi.ru/129>
2. *Karrenbrok Geshe otmetila. Otchet Predstavitelya Verkhovnogo komissara OON po delam bezhentsev v Rossii. Rossiyskaya migratsiya* [Report of the Representative of the United Nations high Commissioner for refugees in Russia. Russian migration]. Available at: <http://rusmigracia.ru/node/313>
3. *Karel'skaya Amerika* [Carelian America]. Available at: <http://strana.ru/journal/21086582>
4. *Migratsionnaya politika RF. Rossiya otkryvaetsya migrantam?* [State migration policy of the Russian Federation. Does Russia open to migrants?]. Available at: <http://el-job.ru/migrant>
5. *Migratsionnaya politika Rossiyiskoy Federatsii* [State migration policy of the Russian Federation]. Available at: <http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnye-otnosheniya-2/68.htm>
6. *Mukhammad Amin Madzhumder. Rossiyskaya migratsiya* [Russian Migration]. Available at: <http://rusmigracia.ru/node/313>
7. *Putin: na puti k garmonii v mezhnatsional'nykh otnosheniakh* [V. Putin: on the way to harmony in inter-ethnic relations]. Available at: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/08/24/vladimir-putin/putin-na-puti-k-garmonii-v-mezhnatsionalnykh-otnosheniakh>
8. Р о м а н о в А. *Migranty snova dokazali, chto plevat' im na rossiyskie zakony* [Migrants proved once again that they don't care about the laws of the Russian Federation]. Available at: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/12/11/migratsionnaya-politika-v-rossii/699363-migranty-snova-dokazali-chto-im-plevat-n>
9. Т р ы к а н о в а С. А. Междисциплинарный подход как инструмент преодоления кризиса в определении эффективной модели интеграции мигрантов [Interdisciplinary approach as a tool to overcome the crisis in determining an effective model of integration of migrants]. *Migratsionnoe pravo* [Migration policy]. 2012. № 1. P. 54.

Поступила в редакцию 07.09.2012