

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНОВ

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права, декан юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
schernov@karelia.ru

ИГОРЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЕРЕТЬЯТКО

аспирант кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
meletron@inbox.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Важными элементами государственной миграционной политики РФ являются создание условий для адаптации и интеграции, защита прав и свобод, обеспечение социальной защищенности.

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

Комплексное исследование теоретических и практических проблем административно-правового регулирования миграционных отношений необходимо для повышения эффективности государственного управления миграционными процессами, устранения пробелов и интеграции административно-правового и международно-правового регулирования отношений в сфере миграции населения, формирования научно обоснованной концепции административно-правового регулирования миграционных отношений в РФ.

Миграционная политика – это система принципов, целей, действий, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, с помощью которых государство регулирует потоки переселенцев. Государственная миграционная политика должна быть направлена на решение проблем по перемещению, переселению, размещению, обустройству и интеграции физических лиц на территории государства и в отдельных его регионах. Кроме того, государственная миграционная политика РФ направлена на содействие устойчивому росту экономики, социальному и демографическому развитию, защите национальных интересов РФ. Миграционная политика должна иметь три отдельных направления: привлечение в страну трудовых ресурсов, прием в соответствии с международными обязательствами России беженцев и вынужденных переселенцев и пресечение нелегальной миграции. Анализ миграционных процессов за последние десять лет свидетельствует: Россия не имеет взвешенной и эффективной миграционной политики. Декларативный лозунг «Россия примет всех...» не подкреплен четкой политической волей, научно-методическим обоснованием, эффективными организационными и финансово-экономическими

механизмами [11]. Есть ряд требований, без которых выполнение миграционной политики будет не только неэффективным, но и вредным для государства. Миграционная политика должна строго соответствовать нормам Конституции Российской Федерации, других законов Российской Федерации, двухсторонних международных соглашений, международных договоров и конвенций, подписанных и ратифицированных Россией. У иностранцев не должно быть никаких исключительных преимуществ и привилегий по сравнению с коренным населением страны. Если это произойдет, в обществе будет усиливаться социальная напряженность, распространяться ксенофобия, а также увеличится эмиграционный отток населения.

Как отмечает в своей статье главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, профессор, доктор экономических наук Л. Л. Рыбаковский, в XXI столетии изменились условия и механизмы привлечения, а тем более использования иностранных трудовых мигрантов, особенно их нелегальной составляющей, во много раз превышающей легальную. Это создает целый букет проблем, среди которых криминальные, медико-санитарные и некоторые другие аспекты являются второстепенными по сравнению с влиянием этого явления на социально-экономическое и научно-техническое развитие России. Л. Л. Рыбаковский обращает внимание на то, что широкое применение трудовых мигрантов на неквалифицированных работах и мизерная оплата их труда негативным образом возвращаются снижением оплаты труда российских работников, кроме того, мигранты согласны на худшее качество охраны труда, что также отражается на общем уровне работ. В то же время сегодня труд мигрантов является важным

фактором экономического развития России, пополнения трудовыми ресурсами малого и среднего бизнеса. Благодаря их труду в стране создается 3–5 % ВВП [9; 24]. Однако поступающие в Россию трудовые ресурсы вовсе не блещут высокой квалификацией. Из 983 300 человек, которые, по данным ФМС, в конце июня имели действующее разрешение на работу, только 10 000 (1,1 %) имели трудовые навыки высокого уровня. Правда, среди них есть специалисты среднего уровня, однако треть – неквалифицированные рабочие. В основном они приехали из Узбекистана, Таджикистана и Киргизии. Дальнее зарубежье с низким уровнем жизни поставляет мигрантов в гораздо меньших количествах: Китай дал 76 000 человек, Турция – 22 500, Северная Корея – 20 000. Самые дисциплинированные мигранты в плане возврата на родину – из КНДР. Четвертая часть учтенных иностранцев (245 000 человек) трудятся на горных, горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах, то есть в тех областях, где тяжелые условия труда и не очень высокая по российским меркам зарплата. 68 000 мигрантов работают водителями [8].

Общие обязательства для государств предусматривают необходимость устанавливать определенную систему норм административного права, определяющих миграционный режим или формирующих определенный элемент содержания статусного состояния мигранта. Так, ч. 1 ст. 44 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года предусматривает общую обязанность принимать надлежащие меры для обеспечения защиты единства семей трудящихся-мигрантов. Как отмечает А. Н. Жеребцов, международный договор не определяет, какие конкретно меры должно принять для этого государство. Претворение в жизнь указанных мер является компетенцией государства, и государство самостоятельно в решении данной проблемы. Однако эти меры могут быть осуществлены только путем внесения в действующие правовые акты нормы о защите единства семей трудящихся-мигрантов [5].

24 августа 2012 года в Саранске прошло первое совещание созданного Президентом РФ Совета по межнациональным проблемам. На совещании было отмечено, что по количеству прибывающих мигрантов Россия уже вышла на второе место в мире после США. Были проанализированы события последнего времени в Кондопоге, Сагре, на Манежной площади. По мнению руководства страны, во всех этих конфликтах вина в большей степени лежит на местных властях и правоохранительных органах. «Коррупция, предвзятость представителей госорганов, их неспособность обеспечить справедливость, защитить права людей становятся питательной базой и почвой для межнациональной напряженности» [10], – отметил В. В. Путин.

Практически треть всех новорожденных в Москве – дети мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья, сообщает издание «Версия». Еще одна проблема – отказные младенцы. По официальным данным 330 новорожденных были оставлены в роддомах Москвы в 2011 году. И почти треть оставленных – дети иностранцев [2].

Максимальное число отказных младенцев рождены женщинами Киргизии, Таджикистана, Узбекистана, Молдовы и Украины. «Московские детские дома переполнены детьми от трудовых мигрантов, – отмечает омбудсмен П. Астахов.

– Ситуация с положением женщин-мигранток очень сложная, они первые в списке тех, кто имеет самые большие риски насилия, как физического, так и сексуального. В частности, в случае беременности после изнасилования деваться женщине просто некуда» [3]. «Каждый пятый житель России конкурирует на рынке труда с мигрантами. Неконтролируемый приток дешевой рабочей силы из азиатских республик бывшего СССР привел к тому, что трудовые мигранты становятся все более заметным явлением на российском рынке труда, вытесняя с него коренное население», – пишет сайт «Столетие.ру» [7].

ФМС РФ предлагает увеличить срок лишения свободы за незаконное пересечение границы с двух до пяти, а в некоторых случаях и до десяти лет. В отношении ранее депортированных мигрантов и вновь прибывших в страну без разрешения возможен пятилетний срок. Также наказанию подвергнутся иностранные граждане, которые должны быть депортированы, но покинули место, где они должны пребывать, до того момента. Планируется внести в Жилищный кодекс и КоАП ограничение количества человек, пользующихся одним помещением. Если общая площадь, приходящаяся на человека, после заселения составляет менее 6 м², то квартирой или домом пользоваться будет запрещено. Поправка не касается членов семьи [8].

Один из аспектов миграционной политики до 2025 года – ужесточение мер в отношении иностранцев. Ее утвердил президент РФ В. В. Путин в июне 2012 года. В настоящий момент в России незаконно работают от 3 до 5 млн иностранных граждан. Для них созданы так называемые «доходные дома» – общежития, сдающиеся по льготным ценам. Однако большинство приезжих предпочитают проживание по несуществующим адресам. В этом есть вина работодателей: так им проще уходить от налогов.

В современной российской действительности, в условиях, когда незаконный труд иностранных граждан начинает приобретать угрожающие масштабы, основной акцент в миграционной политике делается на приемах и способах, которые основаны на принуждении, то есть изначально незаконная миграция оценивается как противоправное явление, к которому сложно применить

какие-либо регулирующие и стимулирующие меры. Можно согласиться с властью в том, что административная ответственность наряду с функцией охраны правоотношений выполняет функцию регулирования миграционной сферы. Регулятивная функция административной ответственности устанавливает запреты, позитивные обязывания и тем самым закрепляет и предопределяет поведение субъектов административной ответственности. Проанализировав ситуацию с миграционной политикой в РФ, можно сделать вывод, что не сама миграция приводит к негативным последствиям, а неумелое управление и неумение использовать ее потенциал в нужном направлении. Из этого следует, что главной задачей российской власти в сложившейся ситуации является корректирование экономической политики с целью выхода из тени огромных сегментов экономики и изменение миграционной политики с целью эффективного для государства и для человека участия мигрантов в национальной экономике.

Системный и комплексный подход при изучении процесса административно-правового регулирования миграционных отношений позволяет проанализировать существующие проблемы миграции населения и внести предложения по формированию концепции государственного управления миграционными процессами в РФ, а также обосновать ряд теоретических выводов, которые легли бы в основу предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в данной сфере, и рекомендаций, адресованных правоприменительным органам.

Начиная со следующего года мигранты, приезжающие в Россию на работу, будут обязаны сдавать экзамен по русскому языку [6]. Об этом сообщает РИА «Новости». Данное положение заложено в концепцию государственной миграционной политики до 2025 года. Законопроект об экзамене поступит в правительство России в четвертом квартале нынешнего года, а во втором квартале следующего будетнесен в Госдуму. Мигрантам, помимо русского языка, потребуется знание истории России и основ ее законодательства. Экзамены по этим дисциплинам им также придется сдавать в обязательном порядке. Концепция миграционной политики до 2025 года была подписана в апреле 2012 года президентом Д. Медведевым [10]. Документ предусматривает для иностранных граждан обязательное знание русского языка. Кроме того, разрешение на работу они будут получать только после прохождения медицинского освидетельствования.

Особое геополитическое положение Российской Федерации создает ситуацию, в которой, во-первых, Россия становится территорией притяжения беженцев, во-вторых, сроки их пребывания в стране могут быть весьма продолжительными из-за невозможности получения убежища

в третьих странах. Определенная категория иностранцев включает граждан из государств дальнего зарубежья, в основном Азии и Африки. Ситуацию осложняет то, что основная масса этих лиц имеет значительную этнокультурную дистанцию, не знает русского языка, совершенно не знакома с российским бытом и законодательством. Большая часть этой категории иностранных граждан рассматривает Россию только в качестве транзитного пункта и пытается любыми способами выехать в развитые страны, чаще всего избегая учета и регистрации. В то же время среди иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в настоящее время на российской территории, имеются желающие получить статус беженца, политическое убежище и натурализоваться именно в России. Затраты на адаптацию и размещение этой категории, согласно действующему законодательству и конвенции ООН 1951 года, целиком должны осуществляться за счет средств федерального бюджета, что в настоящее время является непосильным бременем для РФ. Следует отметить, что специфика этой категории мигрантов требует привлечения к работе с ними большого числа специалистов со знанием редких языков, а содержание лиц, ищущих убежища в России, только во время рассмотрения их ходатайств оценивается десятками миллионов рублей на одну семью.

На прошедшем в Саранске совещании Совета по межнациональным проблемам президент обратил внимание на вопросы образования. По мнению В. В. Путина, модернизация страны должна коснуться и миграционных процессов. Он выдвинул предложение организовать сеть государственных адаптационных курсов не только для самих трудовых мигрантов, но и для их детей, настало на создании надлежащих условий для интеграции и сказал, что права и свободы приезжих необходимо защищать. Вместе с тем президент убежден в том, что подобные действия должны исходить и с их стороны: «Мигранты должны соблюдать требования российских законов и миграционных правил, с уважением относиться к нашим традициям, культуре, поведенческим нормам тех регионов, в которые они прибывают». По его мнению, это поможет избежать формирования замкнутых этнических групп. Он обратился к членам Совета с просьбой помочь с формированием «Перечня ста книг», в которых говорится о взаимодействии народов и народностей, исторически проживающих на территории РФ [10].

Иммиграционная политика России должна удовлетворять ряду требований. Критерии отбора должны быть ясными для иммигрантов и проводящих его лиц; переезд и легитимизация иммигранта не должны быть перегружены излишними процедурами, иначе растет нелегальная иммиграции и коррупция; правила иммиграционной политики не должны часто меняться,

поскольку как иммигранты, так и работодатели строят определенные планы на будущее; иммиграционная политика должна быть обеспечена финансовыми и материальными ресурсами, профессиональными кадрами; цели и направления политики должны быть полно и в доступной форме представлены в СМИ. Необходимо отметить и то, что иммиграционная политика должна быть дифференцированной в зависимости от категории мигрантов, от целей и сроков их пребывания в России. Основными объектами в области регулирования иммиграционных потоков и интеграции должны быть следующие категории иммигрантов: постоянные иммигранты (переселенцы), временные мигранты, беженцы и вынужденные переселенцы [4]. Важно, чтобы миграционная политика была согласована с другими направлениями политики государства: с социальной политикой, политикой в области занятости и трудовых отношений, политикой в сфере общественной безопасности, внешней политикой государства. При разработке миграционной политики должны приниматься во внимание перспективы интеграции России с другими государствами. Миграционная политика должна быть согласована на федеральном и региональном уровнях. Регионы могут инициировать реализацию или отказ от осуществления тех или иных иммиграционных программ.

В Российской Федерации политика, затрагивающая проблемы миграции, состоит из трех составных частей:

1. Иммиграционная политика, или политика иммиграции, касающаяся вопросов предостав-

ления тем или иным лицам права на постоянное место жительства, контроля за нелегальной иммиграцией, социального обеспечения легальных (и нелегальных) иммигрантов;

2. Натурализационная политика, или политика натурализации, связанная с условиями и процедурой предоставления гражданства легальным иммигрантам;

3. Политика социокультурной интеграции, касающаяся проблем включения иммигрантов в общественную жизнь страны. При этом интеграция предполагает, что иммигранты не должны терять своей культурной самобытности. Интеграция включает в себя и отказ от деятельности, направленной на подрыв государства

Натурализация – это политика, осуществляемая государством в отношении иммигрантов, которая касается проблем включения новых жителей страны в ее социокультурный и политический состав.

Разделение компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере правового регулирования миграции, а в рамках миграции – интеграции и адаптации по-прежнему остается одним из дискуссионных вопросов. Масштабность и сложность миграционной политики не позволяют однозначно определить перечень исполнительных органов, осуществляющих управление миграцией в РФ.

Можно сделать вывод о том, что назрела необходимость привести все законодательные акты о миграции в единую систему. Этого можно достичь путем разработки миграционного кодекса РФ.

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

ИСТОЧНИКИ

1. Концепция миграционной политики до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/19099.html>
2. Отчет Департамента молодежной и семейной политики г. Москвы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dsmp.mos.ru/kaisext>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

3. Власова И. Как неродные [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://versia.ru/>
4. Денисенко М., Харцева О., Чудиновских О. Пути реформирования иммиграционной политики России / Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/strategii/>
5. Жеребцов А. Н. Проблемы реализации норм международного «мягкого права» в административном механизме регулирования миграции населения // Административное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 41–49.
6. Мигранты будут сдавать экзамен по русскому языку [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/08/25/tynok-truda>
7. Мигранты: низы и верхи. Столетие.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.stoletie.ru/obschestvo/migranty>
8. Романов А. Миграционная политика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/vrossii/2012/09/05/migratsionnaya-politika>
9. Рыбаковский Л. Л. Концепция миграционной политики России в свете ее национальной безопасности // Миграционное право. 2010. № 3. С. 56–64.
10. Семина Д. Путин: на пути к гармонии в межнациональных отношениях [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/08/28/zdravookhranenie-i-meditsina-vputin>
11. Соотечественники, которые нам не нужны? Информационный вестник Генерального консульства РФ в Оше [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dipkuriertarod.ru/dip02/migration1.htm>
12. ФМС решила ужесточить законодательство в отношении мигрантов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/08/03/>