

**Ольга Владимировна Рагузина\***

**Правовая культура миграционной политики  
(региональный аспект)**

Актуальными аспектами современной российской миграционной политики являются, с одной стороны, вопросы собственно миграционных процессов, отражающие трансформацию социальных, экономических и политических систем, с другой – вопросы повышения уровня правовой культуры мигрантов.

Распад СССР и дальнейшие изменения, которые произошли в Российской Федерации в период проведения реформ начала 90-х гг. прошлого столетия, оказали существенное влияние на все стороны жизни государства и общества. Возникли новые проблемы, опыт решения которых не всегда достаточен в сложившихся экономических, политических и социально-правовых условиях. Одной из таких проблем выступает миграция.

Миграция населения представляет собой мощный фактор социального, экономического, демографического развития общества, который необходимо эффективно использовать. В настоящее время государственная политика в России направлена

---

\* И. о. заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: olgaraguzina64@mail.ru.

повышение уровня правовой культуры граждан<sup>1</sup>. Речь идет не только о коренном населении, но и о мигрантах, которые прибывают на территорию России по разным причинам. Для определения уровня правовой культуры мигрантов, на наш взгляд, следует учитывать такой показатель, как уважительное отношение к нормам законодательства, действующего на территории государства пребывания, а также к правам и законным интересам других лиц независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и убеждений. Именно с учетом данного критерия необходимо рационально осуществлять регулирование миграционных потоков, позволяющее минимизировать негативные последствия стихийных переселений и усилить положительный эффект миграционного движения.

Следует отметить, что за последние два десятилетия миграционный прирост в России в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 г. (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 г. составит 142,8–145,6 млн человек. Таким образом, переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики необходимо для ее дальнейшего поступательного развития.

Причин, вызывающих миграцию, множество: экономические (выезд–въезд людей в поисках работы, получение образования), социальные (воссоединение с членами семьи, создание новой семьи), рекреационные (отдых, туризм и т. п.) и иные причины, по которым мигрант меняет место постоянного проживания для более полного удовлетворения своих духовных, политических, культурных или иных потребностей.

Вместе с тем, несмотря на безусловную важность рассматриваемой проблемы, официально утвержденная систематизированная Концепция государственной миграционной политики в Российской Федерации до недавнего времени отсутствовала. Концептуальные подходы к регулированию миграционных процессов в Российской Федерации содержались в отдельных актах Президента РФ и Правительства РФ, ведомственных актах ФМС России<sup>2</sup>. Все это не способствовало эффективному решению тактических и стратегических вопросов осуществления управления миграционными процессами в стране, приводило к дублированию полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.

Как следствие несовершенства подобной системы управления — стабильно высокое количество нарушений миграционного законодательства<sup>3</sup>. Значительная

<sup>1</sup> См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. 2011. 14 июля.

<sup>2</sup> См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. : Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444; Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. : Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42, ст. 5009; О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

<sup>3</sup> По данным ФМС России в 2013 г. иностранцами было совершено 604 024 правонарушений в сфере миграции (ст. 18.8, 18.10, 18.11, 18.12, 18.17, 19.27 КоАП РФ).

часть из них — нарушения в сфере трудовой миграции. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. В результате незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, стала одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны населения Российской Федерации.

Таким образом, утверждение Президентом РФ Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>1</sup> явилось своеобразным ответом на принципиальные вопросы государственного управления в сфере миграции.

Провозгласив основными целями государственной миграционной политики обеспечение национальной безопасности Российской Федерации; максимальную защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; стабилизацию и увеличение численности постоянного населения страны, а также содействие обеспечению потребностей экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей, Концепция предусмотрела стадийный характер их реализации.

В частности, на первом этапе (2012—2015 гг.) предусматривается:

а) разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) разработка и апробация программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

в) создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

г) создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

д) создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации;

е) проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции.

Второй этап (2016—2020 гг.) предполагает:

а) принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) реализацию и мониторинг принятых программ в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

в) обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

г) расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции.

Наконец, третий этап (2021—2025 гг.) предусматривает:

а) оценку эффективности принятых программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

<sup>1</sup> См.: URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 13.06.2012).

б) уточнение основных стратегических ориентиров, приоритетов и основных направлений реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и корректировку соответствующих программ.

Основная идея механизма реализации Концепции заключается в формировании взаимосвязанных подсистем — соответствующих региональных концепций, дающих в совокупности так называемый синергетический (согласованно действующий) эффект.

Таким образом, перед субъектами Российской Федерации в настоящее время стоят актуальные задачи по выработке концептуальных основ региональной миграционной политики. Безусловно, при их решении должны учитываться социальные, экономические, демографические и прочие особенности конкретных регионов, а также характер сложившейся миграционной ситуации.

Рассмотрим влияние миграционной ситуации на формирование региональной концепции миграционной политики на примере Саратовской области.

Миграционные потоки в Саратовской области складываются из внутриобластных передвижений, миграции населения между регионами России, странами СНГ, а также с другими зарубежными странами.

На миграционную ситуацию в нашем регионе в значительной степени влияет наличие достаточно протяженной Государственной границы с Республикой Казахстан (565 км). Так, за 2013 г. поток иностранных граждан и лиц без гражданства, въехавших в Российскую Федерацию на участке государственной границы в Саратовской области, составил 222 987 человек. При этом на миграционный учет в регионе встали лишь 80 966 иностранцев. Следует отметить, что географическое расположение области делает ее «транзитной зоной» для следования определенной части мигрантов из Азиатского и Кавказского регионов в Европу.

При оценке идущего в область миграционного потока становится очевидно, что речь идет, главным образом, о «краткосрочных» мигрантах, преимущественно прибывающих на территорию Саратовской области с целью временного трудоустройства или с какой-либо другой частной целью.

В наше время стало вполне обычной практикой в поисках работы, более выгодных условий для осуществления трудовой деятельности переезжать в другой регион или страну (при этом не изменяя гражданства). Основные причины такого перемещения людей заключаются в бедности и неспособности зарабатывать или производить достаточно для того, чтобы обеспечить себя и свою семью<sup>1</sup>.

В соответствии с Международной конвенцией о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. трудящийся-мигрант — это лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является (ст. 2)<sup>2</sup>. Главная отличительная черта рабочих-мигрантов состоит в том, что они покидают страну вследствие неудовлетворенности ее экономическим положением. Их жизни и свободе на территории родной страны ничто не угрожает. Цель перемещения (переезда) — получение работы и заработка, которые они не могут найти дома<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Делиева О. А. «Мигрант», «беженец», «вынужденный переселенец»: соотношение понятий // Миграция в России: проблемы правового регулирования : сборник науч. статей. Саратов, 2001. С. 229.

<sup>2</sup> См.: Международные акты о правах человека : сборник документов. М., 1999. С. 385.

<sup>3</sup> См.: Хижняк В. С. Проблема определения понятия «беженец» в международном и внутригосударственном праве // Юридическая клиника по проблемам миграции : учеб.-методич. пособие. Саратов, 2002. С. 132.

В Российской Федерации трудовая иммиграция частично восполняет нехватку рабочей силы за счет привлечения людей, готовых за минимальную плату выполнять тяжелую, вредную и неквалифицированную работу (строительные, подсобные, сезонные, вахтовые, муниципальные рабочие).

Другая категория трудовых мигрантов — это коммерческие иммигранты и высококвалифицированные специалисты. В современных условиях миграционная политика России идет по пути расширения приема таких категорий трудящихся-мигрантов, особенно на должности, пользующиеся повышенным спросом, — специалистов для новых и перспективных отраслей, представителей редких профессий, специалистов с мировым именем (музыкантов, артистов, ученых).

В связи с этим особенно актуальны предложения Президента России В. В. Путина, высказанные в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, об упорядочении приема на работу иностранных граждан, прибывающих в Россию в безвизовом порядке, об усилении ответственности работодателей за использование труда иностранных работников, о несении иностранными гражданами соответствующих обязательств, в том числе уплаты налогов и других платежей, если они живут и работают в России и пользуются услугами систем образования и здравоохранения, об усилении контроля за целями въезда иностранных граждан в Россию и т. д. В. В. Путин отметил: «Мы не можем порвать наши особые связи с бывшими республиками Советского Союза, но и порядок нужно наводить. ...Следует изменить действующую патентную систему. Сейчас иностранный работник должен приобретать патент, если он работает у физического лица. Предлагаю, чтобы юридические лица и индивидуальные предприниматели также имели возможность нанимать иностранного работника на основе патента»<sup>1</sup>.

Сказанное в полной мере относится и к Саратовской области с ее приграничным положением, сложным национальным составом, аграрно-производственным характером развития экономики.

Демографическую ситуацию в Саратовской области характеризует снижение численности населения с 1996 г. Причиной является его естественная убыль, не компенсируемая миграционным приростом. За 2012 г. естественная убыль населения составила 7,3 тыс. человек. Миграционный прирост компенсировал ее только на 24,8 %. По прогнозу Федеральной службы государственной статистики, естественная убыль населения Саратовской области к 2025 г. составит 15,9 тыс. человек<sup>2</sup>. Таким образом, существующие механизмы трудовой миграции в Саратовской области позволяют восполнять трудовые ресурсы, особенно в сфере неквалифицированного труда.

Однако нельзя забывать и о другой стороне миграции, пополняющей теневую сферу экономики, негативно влияющей на состояние законности и правопорядка<sup>3</sup>. Речь идет, прежде всего, о нелегальной миграции, которая оказывает неблагоприятное воздействие на социальную обстановку, служит благоприятной средой для активизации деятельности организованных преступных группировок. Кроме того, неле-

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 20.01.2014).

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Концепции миграционной политики в Саратовской области на период до 2025 года : постановление Правительства Саратовской области от 2 августа 2013 г. № 375-П. URL: <http://docs.cntd.ru/document/933022559> (дата обращения: 20.01.2014).

<sup>3</sup> Так, например, в 2013 г. на территории Саратовской области иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 281 преступление, что составляет 1,6 % от общего количества зарегистрированных преступлений.

гальная миграция способна сильно нарушать этнический баланс регионов, что может нести в себе угрозу территориальной целостности страны. В селах и малых городах различные диаспоры откровенно пытаются навязывать свои правила жизни, которые чаще всего не просто вступают в конфликт с традиционным местным укладом, а возвращают людей к полуфеодальным формам кланового устройства общества, характерным для тех стран, откуда прибыли мигранты, и совершенно чуждым национальной ментальности. При этом клановое родство внутри диаспор является главным законом жизни, почитаемым гораздо выше других законов, включая Уголовный кодекс РФ<sup>1</sup>.

Известно также, что нелегальная миграция содействует распространению экстремистских религиозно-националистических взглядов, а отдельные мигранты используются в своих целях иностранными спецслужбами<sup>2</sup>. Кроме того, с нелегальной иммиграцией связывают и такие негативные явления, как увеличение нетрудовых доходов и коррумпированность чиновников. На наш взгляд, это связано с низкой правовой культурой названных лиц и их неуважительным отношением к нормам действующего законодательства.

Поэтому регулирование миграционных потоков, противодействие криминализации миграционных отношений, борьба с нелегальной миграцией имеют большое значение для повышения уровня национальной, в том числе экономической, безопасности.

В связи с этим особо актуальной задачей осуществления региональной миграционной политики является содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом. При этом формы интеграционной работы с мигрантами зависят от специфики их правового и фактического статуса.

Так, иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, можно подразделить на семь основных категорий:

1) мигранты, незаконно получившие российское гражданство или недобросовестно использующие статус гражданина Российской Федерации (т. е. получившие гражданство на основании фиктивных браков, в упрощенном порядке, но фактически гражданами не являющиеся и использующие статус гражданина Российской Федерации в корыстных целях);

2) мигранты с неурегулированным правовым статусом;

3) мигранты, прибывающие в поисках работы, а также работающие нелегально;

4) мигранты, легально работающие в России, а также работающие по патенту менее 2 лет;

5) мигранты, работающие в России более 2 лет;

6) мигранты, получившие вид на жительство или разрешение на временное проживание (РВП) в Российской Федерации;

7) мигранты, получившие гражданство.

При этом для каждой категории иностранных граждан должна быть предусмотрена соответствующая форма интеграционной работы и соответствующий набор мероприятий по ее осуществлению. Например, только для 4-й группы применим процесс адаптации в принимающем сообществе, который предусматривает наличие базового уровня владения русским языком, знание основ миграционного законодательства, знание основных культурных традиций, соблюдение норм поведения, принятых в обществе;

<sup>1</sup> См.: Анисимов А. А., Тихонова О. Б. Актуальные проблемы совершенствования государственной миграционной политики в России // Миграционное право. 2011. № 4. С. 2–12.

<sup>2</sup> См.: Демчук С. Д. Перспективы миграционной политики и ее законодательное регулирование // Миграционное право. 2011. № 4. С. 14–20.

Для 5-й, 6-й и 7-й групп — процесс адаптации предусматривает высокий уровень владения русским языком, знание российского законодательства, осознание культурных и религиозных традиций общества, умение вести себя в соответствии с установленными нормами поведения, участие в жизни общества, доступ к социальным благам.

Очевидно, что в последнее время понятия адаптации и интеграции иностранных граждан расширяются, формы работы с мигрантами становятся все более разнообразными, пути реализации задач и достижения намеченных целей — более масштабными и многогранными.

В качестве инициативного примера решения на региональном уровне интеграционных задач можно привести совместную работу УФМС России по Саратовской области и Саратовской митрополии Русской православной церкви, которые на основе Соглашения о сотрудничестве в целях предотвращения межнациональных и межрелигиозных конфликтов, содействия в культурной и социальной адаптации трудовых мигрантов в российском обществе, укрепления межкультурных и межнациональных связей разработали и внедрили программу «Адаптационных курсов для мигрантов». Программа предполагает бесплатную организацию занятий для иностранных граждан по повышению уровня правовой культуры и правосознания, рассмотрение вопросов, касающихся духовно-нравственных основ российского общества, миграционного законодательства, русского языка и т. д.

Полагаем, что развитие подобных инициатив, наряду с осуществлением постоянной работы с лидерами национально-культурных объединений (диаспор) и эффективным комплексом мер по противодействию нелегальной миграции, станет основой для формирования долгосрочной региональной концепции миграционной политики на территории Саратовской области.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Анисимов, А. А. Актуальные проблемы совершенствования государственной миграционной политики в России / А. А. Анисимов, О. Б. Тихонова // Миграционное право. — 2011. — № 4. — С. 2–11.
2. Демчук, С. Д. Перспективы миграционной политики и ее законодательное регулирование // Миграционное право. — 2011. — № 4. — С. 14–20.
3. Международные акты о правах человека : сборник документов. — М., 1999. — 784 с.
4. Хижняк, В. С. Проблема определения понятия «беженец» в международном и внутригосударственном праве // Юридическая клиника по проблемам миграции : учеб.-методич. пособие. — Саратов, 2002. — С. 131–140.