

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 граждан¹. 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 России². 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 законодательства³. Значительная

¹ 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.

² 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.

³ 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.¹ 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;

¹ См.: URL: 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 семью¹.

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)². 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 дома³.

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

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

³ 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»¹.

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. человек². 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 правопорядка³. 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-

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

² 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).

³ 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 РФ¹.

Известно также, что нелегальная миграция содействует распространению экстремистских религиозно-националистических взглядов, а отдельные мигранты используются в своих целях иностранными спецслужбами². 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;

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

² 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.