

РАЗДЕЛ IV. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

УДК 34:314.7(470)

Арзамасцев Н.И.

Московский государственный областной университет

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

N. Arzamastsev

Moscow State Regional University

LEGAL ISSUES OF MIGRATION PROCESSES IN RUSSIA

Аннотация. Миграционная политика – самостоятельное направление государственной политики, регулирование которого должно обладать определенной обособленностью, как на уровне правовых актов концептуального характера, так и на уровне федеральных органов исполнительной власти. Отсутствие в отечественном законодательстве положения, закрепляющее место миграционной политики в общей структуре политики России, значительно усложняет решение вопроса о компетенции отдельных её участников. Представляется необходимым нормативно закрепить в государственной стратегии самостоятельную роль миграционной политики РФ.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, мигрант, миграционные процессы, демографическая политика.

Abstract. Immigration policy is an independent direction of public policy which should be specially regulated by both legal acts of conceptual character and federal executive bodies. The absence of domestic legislation that strengthens the position of migration policies in the overall policy of Russia complicates the question of the competence of individual participants. It seems necessary to fix the regulatory strategy of migration policy and independent role of the migration policy of Russia.

Key words: migration, migration policy, migrant, migration, population policy.

По данным ООН, в настоящее время в мире общее количество мигрантов приближается к 200 миллионам. В списке двадцати стран с самой высокой численностью мигрантов Россия занимает второе место. Ежегодно в Российскую Федерацию въезжает около 13 миллионов человек, и темпы миграции постоянно растут (с января по июль 2012 г., к примеру, она выросла на 25% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) [1]. Большинство прибывших к нам мигрантов – трудовые. Серьезную проблему создают нелегальные мигранты. Например, квота на привлечение иностранной рабочей силы в Санкт-Петербурге в 2012 г. составила 166 тысяч человек [3], при этом трудиться туда приехало около миллиона мигрантов [2].

Недостатки в правовом регулировании миграционных процессов в первую очередь связаны с тем, что они регулируются не единым кодексом, а множеством различных норма-

тивных актов. В настоящее время действует более двадцати законов, постановлений и регламентов, имеющих отношение к миграционной сфере. Зачастую эти документы не дополняют, а противоречат друг другу. В свою очередь, кодификации всех регламентирующих данную сферу нормативных актов и сведению их воедино мешает отсутствие в Российской Федерации до настоящего времени концепции миграционной политики государства. Иными словами, не задано направление, определяющее, куда необходимо двигаться.

Некоторые целевые установки регулирования миграции содержатся в правовых актах, регламентирующих правоотношения находящихся в тесной связи с миграционными. Такими правовыми актами в настоящее время являются: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [8], Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 г. [7], Концепция социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [4], а также Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации [5]. Обратимся к содержанию данных документов.

Так, необходимость правового регулирования миграции отмечается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Приоритетным направлением обеспечения государственной безопасности называется осуществление социальных, политических и экономических преобразований в целях создания условий реализации конституционных прав и свобод граждан, устойчивого развития государства, сохранения территориальной целостности и суверенитета России. Такой перечень приоритетных направлений предполагает существенно большую роль миграционной политики, чем та, которая ей отводилась в предшествующей Концепции. Помимо угрозы незаконной миграции и, как следствие, потенциальной возможности совершения различных правонарушений, связанных с незаконным пересечением границы, а также общим ростом преступности Стратегия выделяет ряд

иных направлений, реализация которых связана с проведением миграционной политики.

Стратегическими целями обеспечения безопасности в области повышения качества жизни определяется, в том числе, стабилизация численности населения и, в долгосрочной перспективе, коренное улучшение демографической ситуации. В Стратегии делается акцент на скорейшем формировании и создании предпосылок для улучшения демографической ситуации в стране. Отмечается необходимость создания условий для высокой социальной мобильности в обществе, поддержание социально значимой трудовой занятости, повышение квалификации и качества трудовых ресурсов, рациональная организация миграционных потоков. Данная формулировка позволяет выделить несколько направлений миграционной политики современной России, косвенно отраженных в данном документе. Рационализация миграционных процессов должна осуществляться для улучшения демографической ситуации путем привлечения в РФ соотечественников, а также селективной иммиграционной политики по другим критериям (например, трудовой квалификации).

Вместе с этим подчеркивается необходимость проведения мероприятий по аккультурации иммигрантов. Социальная мобильность как возможность смены индивидом социального слоя подразумевает создание таких условий, при которых все члены общества, в том числе и мигранты, имеют возможность перемещаться из одного социального слоя в другой (вертикальная мобильность) или в пределах одного и того же социального слоя (горизонтальная мобильность). Данное направление является чрезвычайно важным элементом интеграционной политики государства, поскольку мигрант, приобретая определенную социальную мобильность, становится полноценным членом принимающего общества, завершая тем самым процесс социальной интеграции. В этом направлении документ перекликается с Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.,

которая отмечает схожие задачи. Стратегия также отмечает необходимость поддержки социально значимой составляющей в трудовой деятельности и повышение качества трудовых ресурсов, что в полной мере касается и внешней трудовой миграции уже как важный элемент селективной иммиграционной политики наравне с рационализацией миграционных потоков внутри государства.

Выгодным отличием Стратегии от действовавшей ранее концепции национальной безопасности является заметная связь данного документа с социально-экономической сферой, что должно найти отражение в инструментариим миграционной политики. В частности отмечается, что для противодействия угрозам экономической безопасности деятельность государства должна быть нацелена на поддержку социально-экономической сферы. Данная сфера деятельности в свою очередь направлена, в том числе, на обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий. Помимо этого, подчеркивается необходимость совершенствования миграционного учета, а также обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах. Указанная формулировка позволяет говорить о тенденции развития интеграционной политики, некоторые из целей которой косвенно отражены в Стратегии. Такой тенденцией являются повышение значимости социально-экономических механизмов при реализации миграционной политики. Представляется, что в отсутствие единого концептуального документа миграционной направленности данные нормы должны служить отправной точкой для определения целей государственной политики РФ в сфере интеграции мигрантов.

Следующим концептуальным документом, касающимся вопросов миграции населения, является Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года. Определяя целью демографической политики стабилизацию численности населения и соз-

дание условий для ее роста к 2025 г. основополагающей задачей в миграционной сфере, концепция называет привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Все представленные концептуальные документы отмечают, что правовое регулирование миграционных процессов должно способствовать комплексу стратегических целей в области демографии, экономики, социальной политики и политики в сфере занятости. При этом наблюдается явное противоречие между представленными актами, закрепляющими стратегический курс развития страны в направлении социально-экономического регулирования миграции, и действующим миграционным законодательством, акцентированным на регулирование миграции преимущественно ограничительными механизмами воздействия. Как видно из представленных концептуальных документов, многие целевые установки регулирования миграции находятся в плоскостях иных направлений государственной деятельности. Это позволяет говорить о подчиненном характере миграционной политики России. Однако миграционная политика имеет свои уникальные цели, главной из которых выступает рациональное размещение населения на территории страны. В этом случае меры социально-экономического воздействия выступают уже инструментом миграционной политики.

Следовательно, миграционная политика – самостоятельное направление государственной политики, регулирование которого должно обладать определенной обособленностью как на уровне правовых актов концептуального характера, так и на уровне федеральных органов исполнительной власти. По нашему мнению, модернизацию миграционного законодательства необходимо начать с его фундаментальных основ – обозначения места и целей осуществления миграционной политики России. С принятием обозначенных выше актов стратегической

направленности обозначилась тенденция к регулированию миграции посредством социально-экономического воздействия. Анализ правового регулирования миграции показывает, что самым подходящим методом регулирования в современных условиях представляется программно-целевой метод. Но по ходу анализа миграционного законодательства выявлено отсутствие многих концептуальных положений, закрепляющих цели и задачи миграционной политики России, что значительно осложняет применение данного метода. Поэтому существует необходимость консолидации ряда основных положений регулирования миграции в едином правовом акте – Стратегии миграционной политики Российской Федерации. Такой правовой акт должен содержать концептуальную составляющую миграционного законодательства, что позволит определить приоритеты миграционного регулирования на современном этапе.

В предлагаемом документе должна быть нормативно закреплена самостоятельная роль миграционной политики в структуре государственной политики России, цели правового регулирования миграции, целевые установки и задачи в рамках регулирования отдельных миграционных процессов, основные принципы правового регулирования. Стратегия миграционной политики государства должна базироваться на познании объективных закономерностей развития общества в определенный исторический период времени. Это означает, что в зависимости от изменений миграционной ситуации в России или за рубежом она требует дифференциации в подходах к ее реализации. В этих условиях принятие административных решений при сохранении целей миграционной доктрины определяет устоявшаяся в государстве система взглядов и идей по поводу управления миграционными процессами [6].

Определение места миграционной политики является отправной точкой ее возможной концепции. Как видно из обозначенных выше правовых актов, в настоящее время основной задачей правового регулирования миграции должно стать содействие демо-

графическому развитию России. Влияние миграционных процессов на демографическую ситуацию представляется очевидным, однако правовое регулирование данных направлений может осуществляться относительно самостоятельно или с прямым подчинением миграционной политики демографическим или социально-экономическим интересам государства. Необходимо отметить, что политика в любой сфере человеческой деятельности является, с одной стороны, самостоятельным способом нахождения и реализации оптимальных решений, а с другой – она часть общегосударственной политики в области экономического, социального, демографического, экологического, технического и иного развития.

Таким образом, на общетеоретическом уровне определение миграционной политики в качестве составной части социально-демографической политики или относительно самостоятельного направления представляется не принципиальным, поскольку тот или иной подход может применяться в зависимости от исторических предпосылок, теоретических взглядов на миграцию, общественного и политического строя, иных обстоятельств. Однако отсутствие в отечественном законодательстве положения, закрепляющего место миграционной политики в общей структуре политики России, значительно осложняет решение вопроса о компетенции отдельных ее участников, как например высших органов власти РФ и субъектов РФ или отдельных органов исполнительной власти (ведомств). На этом основании представляется необходимым нормативно закрепить в Стратегии миграционной политики самостоятельную роль миграционной политики РФ.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ:

1. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2015 годов // Федеральная миграционная служба [официальный сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/59631/> (дата обращения 04.03.2013).

2. Московский комсомолец [выпуск СПб]. – 2012. – 14 дек.
3. Определен размер квоты на иностранных работников в Санкт-Петербурге // Экспресс-регистрация [сайт]. URL: http://www.e-registr.ru/permit-to-work/news/news_detail.php?ID=3582 (дата обращения 04.03.2013).
4. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
5. Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 10. – Ст. 923.
6. Сандугей А.Н. Об основах административной политики Российской Федерации в миграционной сфере // Миграция в Современной России: состояние, проблемы, тенденции. – М.: ФМС России, 2009. – С. 257-265.
7. Указ Президента РФ от 09 октября 2007, № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.
8. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.