

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 34:325.11(470+571)

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ Legal Regulation of Migration Processes in Modern Russia

**Г. И. Тюменцева** – заведующий кафедрой философии и психологии Омской юридической академии, кандидат философских наук, доцент

**G. I. Tyumentseva** – Head of the Philosophy and Psychology Department of the Omsk Law Academy, Candidate of Philosophy Sciences, Associate Professor



**Аннотация.** В статье представлен анализ правовых механизмов реализации миграционной политики, которая осуществляется в рамках Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Подчеркивается необходимость более эффективного правового регулирования миграционных процессов, способного обеспечить интересы всех субъектов миграционных отношений (государства, личности и общества).

*The article deals with the analysis of the legal mechanisms of migration policy realization proceeding within the framework of the Conception of the state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025. The author stresses the necessity of more effective legal regulation of migration processes enabling to defend the interests of migration relations subjects (state, individual, society).*

**Ключевые слова:** миграция, трудовая миграция, замещающая миграция, миграционная политика, мультикультурализм, мигрантофобия, адаптация, интеграция, толерантность.

*Migration, labor migration, replacement migration, migration policy, multiculturalism, migrant-phobia, adaptation, integration, tolerance.*

В условиях активизации миграционных процессов вследствие экономических и демографических диспропорций в мире в целом и на постсо-

ветском пространстве в частности актуализируется вопрос эффективности взаимодействия трудовых мигрантов с принимающим обществом.

Сегодня миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности нашего государства. Осуществляется она в рамках Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [7], где в первую очередь предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации.

Достаточно либеральное в недавнем прошлом миграционное законодательство сделало Россию привлекательной принимающей страной особенно для населения стран СНГ. Однако анализ миграционной ситуации за последние годы говорит о том, что проблема нелегальной миграции не решена. Глава Федеральной миграционной службы К. Ромодановский называет приблизительное число нелегалов – от 3 до 5 млн [9]. Выступая в мае 2013 г. в телевизионной передаче, К. Ромодановский подчеркнул, что подходы, связанные с привлечением иностранной рабочей силы, нужно существенно реформировать: «Мы понимаем, что миграция должна давать позитив для экономики, и не выступаем против нее как явления. Но когда мы на протяжении 2 лет видим 37%-ный прирост въезда иностранных рабочих в Россию, причем половина из них представители Центральной Азии, а половина из этой половины не знает русского языка, возникает вопрос: зачем они приехали в Россию?» [16].

Попытаемся ответить на вопрос, кто и зачем приезжает в Россию. Трудовой мигрант в основном имеет мужское лицо – 86 %, притом что в структуре мировой миграции женщины составляют 48 % [6, с. 186]. Очевидно, что такая половая характеристика мигрантов связана с видами их деятельности: в торговле занято 60 %, строительстве – 30 %, сельском хозяйстве – 10 %. Средний возраст составляет 35 лет, срок проживания – от 9 до 12 месяцев [1]. В целом низкий общеобразовательный уровень – 50 % не имеют профессионального образования. До выезда на работу в Россию 40–50 % трудовых мигрантов относили себя к группе крайне бедных.

Если потенциал трудовой миграции из Таджикистана и Киргизии в большей степени уже использован, то «освоение» потенциала узбекской миграции только начинается. 76 % въехавших в Россию в 2012 г. трудовых мигрантов – граждане СНГ, из них 63 % – из Узбекистана [20, с. 32–33]. 60 % оседают в Москве, Санкт-

Петербурге, Московской, Ленинградской областях, Краснодарском крае. Такая география расселения объясняет антимигрантские настроения прежде всего москвичей. По данным ВЦИОМ (опрос проведен в феврале 2013 г. [2]), жители столицы ставят необходимость скорейшего решения проблемы миграции на первое место, считая ее даже важнее транспортной. На встрече с участниками дискуссионного клуба «Валдай» 16 сентября 2013 г. С. Собянин подчеркнул, что идею ужесточения миграционного законодательства поддерживают 77 % москвичей [18]. Если говорить о мнении россиян в целом по этому поводу, то количество респондентов, считающих приезд мигрантов благом для экономики, за последние 6 лет уменьшилось втрое – с 17 % в 2007 г. до 6 % в 2013 г. Во столько же раз – с 15 до 6 % – сократилось число респондентов, которые связывают с приездом иностранцев развитие культуры. 36 % россиян обвиняют мигрантов в создании конкуренции на рынке труда [15].

Учитывая антимигрантские настроения в обществе, дошедшие до мигрантофобии (что особенно ярко проявилось в массовых беспорядках в Бирюлево в октябре 2013 г.), европейский опыт провала политики мультикультурализма, о чем заявили лидеры Германии, Франции, Великобритании и своеобразно (делом Брейвика) – тихая, спокойная Норвегия [22], Россия резко ужесточила миграционное законодательство. Произошел ощутимый поворот в сторону запретительных и карательных мер.

С 9 августа 2013 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ [11] ужесточены меры уголовной и административной ответственности за нарушение иностранными гражданами или лицами без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания в стране и незаконное осуществление трудовой деятельности. По новому законодательству за нелегальную миграцию увеличивается срок ограничения для въезда иностранцев с 3 до 5 лет для тех, кто дважды нарушил законодательство Российской Федерации (кроме случаев уголовного преступления). За потворство и организацию незаконной миграции предусмотрено лишение свободы сроком на 10 лет. Теперь нарушивший правила въезда в страну или трудоустройства мигрант не сможет избежать выдворения (ранее судья мог выбирать между штрафом и выдворением). Новизна законодательства заключается и в том, что касается не только мигрантов,

но и принимающей стороны – штраф до 500 тыс. рублей за непринятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного.

Один за другим в Государственной Думе обсуждаются законопроекты по усилению миграционного контроля. Так, по законопроекту № 487829-6 [12] предлагается ограничить въезд в Российскую Федерацию иностранцам, которые пребывали в России нелегально более 90 суток, на 5 лет, более 180 суток – на 7 лет, более 270 суток – на 10 лет.

В 2012 г. принят закон об обязательном тестировании мигрантов на знание русского языка [3]. За первое полугодие 2013 г. экзамен сдали 20 тыс. человек, 1 тыс. не смогли его сдать. Многие мигранты пока игнорируют этот закон, мотивируя тем, что приезжают на один сезон, чтобы заработать и вернуться домой, поэтому нет смысла тратить время на образование и деньги на сертификат. Начальник Управления содействия интеграции ФМС России, созданного в 2010 г., Т. А. Бажан считает, что это издержки переходного периода. Закон заработал, и 20 тысяч – это немало, т. к. его действие началось фактически с января 2013 г., когда люди уже имели разрешение на трудовую деятельность по старому законодательству. Сейчас заканчивается годовой срок, и потребность в сертификатах возрастет в разы [10]. Еще одно важное направление деятельности управления – заключение договоров со странами – донорами о домиграционной профессиональной и языковой подготовке. Уже существует практика таких договоров с Киргизией и Таджикистаном.

20 апреля 2014 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13]. Этот закон обязывает с 1 января 2015 г. всех иностранных граждан, желающих получить разрешение на работу, трудовой патент, разрешение на временное проживание, вид на жительство, подтверждать знание русского языка, истории и законодательства Российской Федерации документами об образовании или сдачей экзамена в аккредитованных государственных образовательных учреждениях России или уполномоченных организациях за рубежом. Срок действия сертификата – 5 лет. Апробация экзаменационных тестов пройдет в 40 центрах тестирования в 10 странах СНГ, Бал-

тии и дальнего зарубежья. Однако после презентации в Москве пробного варианта эксперты отмечают высокую планку разработанных тестов, а также заданий по русскому языку. Так, иностранный работник должен уметь читать текст, определять тему, содержание и понимать на слух информацию из диалогов социально-бытового характера. Объем лексического минимума определен в 850 единиц. В результате, как отмечает член правительственной комиссии по миграционной политике С. Ганнушкина, благая инициатива может обернуться торговлей сертификатами [21].

К 2015 г. допуск иностранных граждан в Россию будет осуществляться только по заграничным паспортам (новое положение не будет касаться граждан Таможенного союза, т. е. Казахстана и Белоруссии).

После событий 12–13 октября в московском районе Западное Бирюлево Государственная Дума намерена разработать «дорожную карту» по законодательному решению проблем миграции. Высказываются крайние позиции – от введения визовых отношений до отказа на 3 года привлекать в Москву и Московскую область иностранную рабочую силу (В. Жириновский) [4]. Однако большинство политиков и общественных деятелей считают, что есть и другие действенные способы решения проблем трудовой миграции. Так, по мнению главы государства В. В. Путина, визовый режим лишь оттолкнет партнеров по СНГ, а не сблизит их (саммит АТЭС 8 октября 2013 г. [14]). Введение визового режима для граждан из стран СНГ может разрушить историческую общность народов, которая создавалась веками и продолжает служить объединяющим элементом, считает глава Синодального отдела Московского патриархата по взаимоотношениям Церкви и общества протоиерей В. Чаплин [23]. Несогласие с введением визового режима объясняется также и тем, что, по мнению депутата Государственной Думы И. Пономарева, визы как инструмент контроля вообще являются атавизмом, не несущим за собой ничего, кроме очередных поборов в консульствах и подогрева коррупции правоохранителей. Коренные жители, сталкивающиеся с наплывом иностранной рабочей силы, справедливо требуют от властей оградить их от преступных элементов и проявления беззакония во всех его формах. А это совсем не то же самое, что выстраивание заградительных барьеров на границе с государствами, еще недавно являющимися частью большой страны [19].

К. Ромодановский подчеркивает, что стране нужно сосредоточиться на привлечении квалифицированных мигрантов. Необходимо создавать в том числе правовые условия для молодых и перспективных иностранцев, желающих приехать в Россию. Уже с 2014 г. для студентов, обучающихся по очной форме, будет введена упрощенная процедура оформления разрешения на работу: работодателю не нужно получать разрешение на привлечение и использование рабочей силы.

Федеральная миграционная служба подготовила проект постановления правительства о новых правилах отбора иностранных граждан для получения вида на жительство в России. Согласно этому документу кандидатам в россияне будут начислять баллы за возраст, образование, стаж работы по специальности, знание русского языка, опыт работы в России, наличие предложенной работы, родственников в стране пребывания. При этом необходимо набрать 75 баллов из 100 возможных. Больше всего баллов будут начислять за «правильный» возраст и образование. Так, человек в возрасте от 21 до 45 лет получит 20 баллов, старше 55 – 0 баллов, так же оценивается образование ниже среднего общего, зато наличие ученой степени оценивается в 25 баллов. Сегодня балльная система используется только в 3 странах мира: Австралии, Новой Зеландии и Канаде – и дает свои результаты.

Президент Федерации мигрантов России Маджумдер Мухаиад Амин назвал систему баллов хорошим начинанием, но система подсчета, по его мнению, требует доработки. Не всегда оправданно ограничение по возрасту, можно выше оценивать специальное образование, полученное в России, оно значит больше, чем ученая степень, выданная на родине, тем более что ее имеют не более 1 % легальных мигрантов [5].

Эти меры важны, однако они не распространяются на временных трудовых мигрантов, особенно нелегальных, которые составляют почти половину всего миграционного потока. Для регулирования отношений на рынке труда обсуждаются меры государственного протекционизма: трудовые вакансии должны сначала предлагаться российским гражданам, а затем всем остальным.

В результате правовых изменений уже за первое полугодие 2013 г. доступ в Российскую Федерацию был закрыт для более 200 тыс. человек по причине нарушения режима пребывания в нашей стране. Такой резкий поворот в миграционной политике был воспринят неоднозначно. Так, бизнес-омбудсмен Б. Титов пишет, что запреты и карательные меры не решают проблему, а еще больше затянут гордиев узел: «Задача государства не в том, чтобы затруднить доступ на наш рынок труда иностранцам, а в том, чтобы все они были надлежащим образом легализованы и пополнили российский бюджет налогами» [8]. О. Л. Рыбаковский, ссылаясь на мировой опыт, считает, что ужесточение миграционной политики практически неизбежно ведет к росту нелегальной миграции [17, с. 53].

На наш взгляд, в реализации государственной миграционной политики в значительно большей мере, чем это происходит сейчас, необходимо использовать системный подход, который является методологической основой всей концепции. Механизм реализации любого из направлений миграционной политики может быть как стимулирующим, так и сдерживающим, и нейтральным. Большинство принимающих стран мира используют приоритетно-протекционистский подход при регулировании миграции. Государства приема не только не препятствуют, но и поощряют въезд тех категорий мигрантов, которые нужны в данной стране, ограничивая въезд всем остальным.

На вопрос, который С. А. Степанов вынес в заголовок своей статьи «Какие мигранты нужны России для ее модернизации» [20], конечно, хочется ответить: высококвалифицированные, образованные, способные принять нормы и ценности иной культуры. Однако, к сожалению, сегодня такая модель трудового мигранта в российской действительности воспринимается не как возможность, а, скорее, как идеал. Поскольку реальность далека от данного идеала, необходимо хотя бы отчасти снизить миграционные риски. Для этого формировать более эффективный правовой механизм регулирования миграционных процессов, способный обеспечить интересы всех субъектов миграционных отношений (государства, личности и общества).

#### **Библиографический список**

1. Безбородова, Т. М. Мигранты на российском рынке труда / Т. М. Безбородова // Социол. исследования. – 2013. – № 5. – С. 66–72.
2. В Москве число мигрантов достигло 20 процентов от общего количества населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nazaccent.ru/content/6720-v-moskve-chislo-migrantov-otnositelno-zhitelej.html> (дата обращения: 16.04.2014).

3. Вступил в силу закон о тестировании мигрантов на знание русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/01/migranti-anons.html> (дата обращения: 22.05.2014).
4. Депутаты подумают, как лучше бороться с нелегалами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1141635> (дата обращения: 13.05.2014).
5. Для мигрантов разработали систему баллов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/news/2013/7/31/643511.html> (дата обращения: 13.05.2014).
6. Зинченко, Н. Н. Миграция населения в глобальном пространстве современного мира / Н. Н. Зинченко // Соц.-гуманитар. знания. – 2011. – № 3. – С. 185–192.
7. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. // Ваше право. Миграция. – 2012. – № 13.
8. Мигрантам – зеленый свет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.echo.msk.ru/blog/titov\\_b/1159006-echo/](http://www.echo.msk.ru/blog/titov_b/1159006-echo/) (дата обращения: 13.05.2014).
9. Мусина, А. В России начала реализовываться новая концепция миграционной политики [Электронный ресурс] / А. Мусина. – Режим доступа: <http://www.gosrf.ru/news/3252/> (дата обращения: 16.04.2014).
10. Начальник Управления содействия интеграции ФМС России Т. Бажан в программе «Паспортный контроль» радиостанции «Маяк» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.fms.gov.ru/press/publications/news\\_detail.php?ID=71268](http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=71268) (дата обращения: 22.05.2014).
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ // Рос. газ. – 2013. – 25 июля.
12. О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» : проект федер. закона № 487829-6 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : федер. закон от 20 апр. 2014 г. № 74-ФЗ // Рос. газ. – 2014. – 23 апр.
14. Путин о миграции: визовый режим лишь оттолкнет партнеров по СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gia.ru/society/20131008/968476674.html> (дата обращения: 22.05.2014).
15. Работодатель под прищелом: помогут ли ужесточения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/programs/poehali/1153770-echo/> (дата обращения: 16.04.2014).
16. Ромодановский, К. России не грозят беспорядки, подобные шведским [Электронный ресурс] / К. Ромодановский. – Режим доступа: [http://www.itv.ru/sprojects\\_edition/si5756/fi23558](http://www.itv.ru/sprojects_edition/si5756/fi23558) (дата обращения: 28.05.2014).
17. Рыбаковский, О. Л. Миграционная политика современной России: структура и направления / О. Л. Рыбаковский, С. В. Мартыненко // Народонаселение. – 2013. – № 2. – С. 51–62.
18. Собянин за визы для мигрантов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusplt.ru/policy/Sobanin-o-migrantah.html> (дата обращения: 16.04.2014).
19. Споры вокруг миграционной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vesti.html?id=1142265&cid=5> (дата обращения: 13.05.2014).
20. Степанов, С. А. Какие мигранты нужны России для ее модернизации / С. А. Степанов // Соц.-гуманитар. знания. – 2012. – № 2. – С. 28–47.
21. Тесты по истории для трудовых мигрантов поразили экспертов: слишком высокая планка – повод для коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/06jun2014/tests.html> (дата обращения: 13.05.2014).
22. Трещанин, Д. Мультикультурализм – это тупиковая стратегия [Электронный ресурс] / Д. Трещанин. – Режим доступа: <http://www.svpressa.ru/society/article/38872/> (дата обращения: 16.04.2014).
23. Чаплин: введение виз со странами СНГ разрушит историческое единство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gia.ru/society/20131018/971033900.html> (дата обращения: 13.05.2014).