

Лунёв Р. С.,
преподаватель правовых и юридических дисциплин
Санкт-Петербургской Академии управления городской средой,
градостроительства и печати,
член-корреспондент Петровской Академии наук и искусств;
Лунёв Д. С.,
врач-реаниматолог

ПРОБЛЕМА МИГРАЦИИ В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ (СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Проблема миграций всегда остается актуальной. Перемещения и переселения больших масс людей затрагивали политические, социальные и экономические основы многих государств.

Миграция, представляющая собой сложное явление социально-экономической жизни общества, оказывает значительное влияние на состояние защищенности прав и свобод личности, общества и государства. В этой связи, управление миграционными процессами в Российской Федерации традиционно относится к сфере деятельности правоохранительных органов¹.

В международном праве базовым понятием является термин «мигрант». Понятие «мигрант» также содержится в определении Экономического суда СНГ, согласно которому оно является родовым и включает в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов в рамках СНГ также содержит понятие «мигрант», однако касается лишь одной из категорий, а именно трудящихся-мигрантов, временно выезжающих из государства постоянного места жительства для устройства на работу.

Российская Федерация приложила много усилий для формирования договорно-правовой базы в рамках государств — участников СНГ (как на многосторонней, так и на двусторонней основе). Исходя из определяющего значения института гражданства в регулировании прав и свобод человека и гражданина Российская Федерация заключила с большинством государств Содружества договоры о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих в соответствующих странах. Это — двусторонние договоры с Арменией (1997), Казахстаном (1995), о равных правах граждан с Беларусью (1998 г.) либо многосторонние как, например, с республиками Беларусь, Казахстан, Киргизия (1998). Подписаны такие важные договоры, как: Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод (1993); Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (1994); Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993);

¹ Административная деятельность полиции. Курс лекций / Под редакцией В.А. Кудина. 3-е издание, исправленное и дополненное. Аврутин Р.Ю., Беженцев А.А., Ваганов А.Э. и др. М.: ООО ИПК «Медиа-Принт», 2018. С. 499.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995). Однако для ряда государств указанные документы до последнего времени не вступили в силу, поскольку не были ими ратифицированы¹.

До выхода 5 декабря 2000 года из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников (Бишкек, 1992) Россия заключила со всеми странами СНГ многосторонние и двусторонние соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан. Ограничения на передвижение введены только с Грузией и Туркменистаном.

В целом в рамках СНГ на двусторонней основе заключено более 100 соглашений, регулирующих сотрудничество в сфере социально-трудовых отношений, культуры, науки, образования, миграции и т. д.

Однако обширная нормативно-правовая база, созданная в рамках Содружества, к сожалению, остается сугубо декларативной. Практически все новые независимые государства являются участниками пактов о правах человека, Международной конвенции о ликвидации всех видов расовой дискриминации и других международных соглашений, возлагающих на них существенные юридические обязательства. Значительная часть этих государств признала обязательную силу решений Европейского суда по правам человека. Однако большинство государств — участников СНГ уклоняется от ратификации соглашений, принятых в рамках Содружества (например, Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, принятой в 1995 году, а также Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, принятой в 1994 году). До сих пор не начала работу Комиссия по правам человека СНГ, Положение о которой было утверждено решением Совета глав государств Содружества еще в 1993 году. В целях содействия в решении проблем вынужденной миграции и формирования единого для государств СНГ правового поля главами государств — участников СНГ в 1993 году было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Соглашение стало основой для унифицированного определения статуса беженца и вынужденного переселенца на территории стран Содружества. Однако в силу ряда причин, в первую очередь экономического характера, данное соглашение так и не было реализовано в полном объеме.

Сегодня перед странами СНГ остро стоит необходимость совершенствования и гармонизации их законодательства в области миграции. Основное внимание при этом уделяется двум направлениям сотрудничества: совместным действиям по борьбе с незаконной миграцией и созданию условия для свободного перемещения рабочей силы.

Важным направлением сотрудничества государств — участников СНГ является сотрудничество по вопросам борьбы с незаконной миграцией. В качестве противодействия незаконной миграции во всех государствах СНГ принимаются соответствующие нормативные правовые акты; принят ряд двусторонних и многосторонних договоров, регулирующих вопросы сотрудничества

¹ Рыбаковский, Л.Л. Миграционный потенциал. Понятие и критерии оценки [Текст] // СО-ЦИС. — 2009. — № 2. — С. 30.

в борьбе с незаконной миграцией. С нашей точки зрения, сложность здесь состоит в несогласованности национальных законодательств стран Содружества, регулирующих вопросы въезда, выезда и пребывания в этих странах иностранных граждан и лиц без гражданства. В этой связи вопросам сближения иммиграционного законодательства стран СНГ уделяется повышенное внимание. Одним из первых базовых актов в области совместного противодействия незаконной миграции явилось Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. Соглашением предусматривается осуществление иммиграционного контроля, учет иностранных граждан, незаконно прибывающих на территорию сторон и т. д. Действенность данного Соглашения существенно снижается неприсоединением к нему Грузии, Туркменистана и Узбекистана¹.

В рамках СНГ уделяется большое внимание проблеме создания условий для свободного перемещения рабочей силы. В частности, такие меры были предусмотрены Программой действий по развитию СНГ на период до 2005 г. (принятой в Москве 20 июня 2000 г., с изменениями от 16 марта 2001 г.), включая разработку Конвенции государств — участников СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов; модельного Трудового кодекса; Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы.

Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП), заключенное 19 сентября 2003 года (Ялта), также в качестве одного из основных принципов функционирования ЕЭС отмечает свободное движение рабочей силы. Под этим понимается обеспечение беспрепятственного перемещения граждан государств-участников в рамках ЕЭП и формирование согласованной миграционной политики в отношении третьих стран.

В СНГ зафиксированы разные миграционные модели: а) в основном отдающие (Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Молдавия, Армения); б) в основном принимающие (Россия, Казахстан, Украина, Белоруссия); в) транзитные (почти все государства СНГ). Движение населения в социально-географических и социокультурных параметрах.

Взаимная заинтересованность государств СНГ. Существует постоянный спрос на труд мигрантов из социумов, обладающих «отдающим» потенциалом. Происходит систематический обмен: а) рабочей силы различной квалификации — на развитие и стабилизацию экономик и социальных систем; б) приема переселенцев — на оптимизацию демографического состава обществ; в) притока туристов — на репрезентацию территориальных и культурных особенностей. Взаимные выгоды возможны и для принимающих государств, и для государств исхода, и мигрантов, что было отмечено на Всемирном конгрессе по народонаселению и развитию в Каире в 1994 г. Так, неравновесность и дополняемость обществ в СНГ позволили смягчить последствия процессов 1980–1990-х гг.

Учитывая формирующее значение для современной и перспективной миграционной деятельности руководящих норм и правил, выделим принципы гос-

¹ Тюркин, М.Л. Миграционная политика в Российской Федерации. Опыт и перспективы развития [Текст]. — М.: Зимогляд, 2009. — С. 330.

ударственного управления миграционной системой в России. Будем исходить из того, что государственному управлению миграционными процессами присущи такие черты, как координирующая и направляющая деятельность ПВМ России исполнительно-распорядительного характера исполнительная деятельность территориальных органов ПВМ России в процессе повседневного и непосредственного контроля выполнения текущих и перспективных миграционных задач, а также подзаконная деятельность, осуществляемая при верховенстве закона вторичная по отношению к законодательной деятельности¹.

Следовательно, и принципы государственного управления как руководящие установки, определяющие правила осуществления миграционной деятельности и ее организации в России, должны отражать существенные условия управления миграционной системой. Так как доминирующими являются социально-экономические и демографические организационно-правовые условия управления, то и принципы, очевидно, должны быть ориентированы на эффективное регулирование миграционных процессов в социально-правовой и демографической сферах.

Рассматривая развитие интеграционных процессов в сфере миграции на пространстве СНГ, отметим, что соотношение средств, перечисляемых иностранными работниками в государства исхода и оседающих в российской экономике, составляет 1:6 в пользу России.

Возможность восполнять дефицит труда рабочей силой близкой ментальности — огромное преимущество России. Интеграционная политика должна быть направлена, во-первых, на то, чтобы не только не упустить имеющиеся возможности, но и использовать их с максимальной выгодой для страны, не ущемляя при этом интересов партнеров, а во-вторых, на формирование позитивного имиджа России в глазах населения стран СНГ.

Интеграция в сфере миграции предполагает создание общего рынка труда и единого миграционного пространства. Несмотря на существенное увеличение миграционных потоков интеграционные процессы в сфере миграции на пространстве СНГ развиваются неудовлетворительно. И здесь можно выделить несколько основных причин:

- несогласованность миграционной политики принимающих трудовых мигрантов государств и их направляющих;
- существенные различия в нормативной правовой базе в сфере миграции;
- несовершенство механизма реализации миграционного законодательства, создающего административные барьеры на пути легализации трудовых мигрантов, обеспечения их прав в сфере труда и социальной защиты в государствах трудоустройства, прежде всего, в России;
- наличие значительного количества теневых посредников в сфере трудоустройства мигрантов как за пределами государства их постоянного проживания, так и на их родине, что зачастую приводит к их рабству и эксплуатации;
- отсутствие достоверной информации о реальных объемах миграционных потоков между государствами и денежных переводах мигрантов;

¹ Мукомель, В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты / В.И. Мукомель; Ин-т социологии РАН [Текст]. — М.: Диполь-Т, 2005. — С. 67.

— все большие различия в системах профессиональной подготовки кадров;
— все меньшее распространение русского языка как языка общения между государствами СНГ¹.

Что необходимо предпринять? Во-первых, необходимо повысить ответственность государств Содружества в проведении цивилизованной миграционной политики, что предусматривает усиление координации их деятельности на основе двухсторонних и многосторонних соглашений, а также повышение роли направляющих трудовых мигрантов государств в их предвыездной подготовке к работе в государстве трудоустройства. Необходимо предпринять и соответствующие институциональные и инфраструктурные изменения. Прежде всего, следует обеспечить создание и развитие специальных структур, оказывающих востребованные мигрантами услуги. Как показывает практика, создание мигрантской инфраструктуры возможно на основе широкого взаимодополняющего сотрудничества государственных, частных и общественных организаций. В условиях безвизового порядка въезда с большинством государств, создание мигрантских сервисов целесообразно как в государствах исхода трудовых мигрантов, так и в государствах их трудоустройства. Кроме того, необходимо ввести в правовое русло деятельность теневых посреднических структур в сфере зарубежного трудоустройства мигрантов.

Во-вторых, необходимо провести модернизацию и гармонизацию нормативной правовой базы в сфере миграции и сопряженных с ней сферах. Модернизация нормативной правовой базы должна отвечать партнерским интересам взаимодействующих сторон и быть направлена на расширение легитимного пространства для миграции и трудовой деятельности, введение дополнительных каналов натурализации, упрощение правил и процедур правового оформления статуса мигрантов.

Новые возможности для отработки нормативной правовой базы для интеграции в сфере миграции открывают Таможенный союз и Единое Экономическое Пространство России, Белоруссии и Казахстана. Одновременно принято Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, защищающее интересы общего рынка труда указанной тройки государств. Данные соглашения вступили в силу ещё с 1 января 2012 года. На примере ЕЭП может быть отработана модель формирования единого миграционного пространства и общего рынка труда в рамках Общего экономического пространства СНГ и создания Евразийского экономического союза.

В-третьих, необходимо совершенствование методологии учета объемов трудовой миграции и денежных переводов мигрантов. Эти показатели играют важную роль в управлении миграционными потоками.

Однако на сегодняшний день в государствах СНГ отсутствует достоверная информация о количественном и качественном составе трудовых мигрантов и объемах денежных переводов трудовых мигрантов, что затрудняет проведе-

¹ Щербаков В. Трудовая миграция в странах СНГ и защита прав трудящихся мигрантов [Текст]. // Общество и экономика. — 2004. — № 11-12. — С. 45.

ние эффективной миграционной политики как в государствах приема трудовых мигрантов, так и в государствах их постоянного проживания.

Миграция является сегодня важным компонентом демографического развития страны, одним из источников компенсации демографических потерь и дефицита трудовых ресурсов. Концепция регулирования миграционных процессов была принята еще в 2003 г. и явно не соответствовала времени и потребностям страны. В связи с этим несколько лет назад Федеральная миграционная служба России начала разработку проекта новой концепции миграционной политики страны. Ее вариант был вынесен на обсуждение широкой общественности в 2010–2012 гг. Наконец, 13 июня 2012 г. Президент В. В. Путин утвердил концепцию государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. 20 февраля 2013 года МИД и МВД России разъяснили послам стран СНГ новую миграционную политику России.

Парадоксально, но на фоне огромного числа международных мигрантов в России внутренняя миграционная подвижность российского населения остается очень низкой. Данные переписи населения свидетельствуют о том, что 97 % жителей России живут в месте рождения, т. е. никогда не перемещались в пределах своей страны. Во внутренних миграциях участвовали только 2 млн. человек, или 1–2 % населения. В России более 6,3 млн. официальных безработных из числа российских граждан, множество молодых людей, пенсионеров и инвалидов, готовых работать в экономике, но при этом не имеющих такой возможности. При этом в Россию было привлечено только на легальной основе 2,5 млн. трудовых иммигрантов, оценки незаконной занятости иностранных работников в России самой концепцией определяются в 3–5 млн. человек¹.

В настоящее время потоки внутренней миграции кардинально поменяли направление. Главным трендом внутренней миграции стали потоки россиян из северных и восточных регионов страны (Сибири, Дальнего Востока, Европейского Севера) в центральные и юго-западные регионы (Северный Кавказ, Центральную Россию). Массовый отток российского населения связан с отсутствием программ развития транспортной, жилищной, социальной инфраструктуры в этих районах, заброшенностью небольших городов и сельской местности, натурализацией хозяйства.

Исследования показывают, что на фоне роста компенсаторной роли миграции в формировании населения страны серьезно изменяется социально-демографический и этнический состав постоянных и временных трудовых иммигрантов. Основной приток иммигрантов на постоянное место жительства в Россию происходит преимущественно из стран СНГ: Казахстана, Узбекистана и Таджикистана. На протяжении 1990-х гг. это была «возвратная миграция» русских и представителей народов России, которые возвращались из бывших республик Закавказья и Средней Азии. Однако за последние годы существенно изменился этнический, образовательный, социальный состав иммигрантов

¹ Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты/ отв. ред. Ж.А. Зайончковская; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ; Независимый исследовательский совет стран СНГ и Балтии [Текст]. — М.: ИНП РАН, 2003. — С. 112.

из СНГ. Сокращается доля русских в потоке иммигрантов: в 1995 г. на них приходилось 74 %, а в 2007 г. — лишь около 60 %¹.

В потоках трудовой иммиграции преобладают выходцы из Центральной Азии, которые плохо владеют русским языком — даже для объяснения на элементарном уровне целей своего приезда в страну. Снижается уровень образования мигрантов, в трудовую миграцию в странах Центральной Азии все более активно вовлекаются сельские жители и социально незащищенные слои населения. В странах происхождения в трудовую миграцию вовлекаются совсем молодые люди, которые имеют только незаконченное или среднее образование, не имеющие опыта жизни в больших городах, элементарных навыков пребывания в городской среде, культуры поведения в обществе. Их низкий уровень культуры провоцирует негативное отношение к ним со стороны местных жителей.

Инфраструктура интеграции иммигрантов в стране пока практически не развита. В отличие от других стран мира, Россия не имеет в достаточном количестве курсов русского языка, культурно-адаптационных центров, консультационных пунктов, клубов по месту жительства мигрантов и пр.

В новой концепции справедливо уделяется внимание учебной иммиграции в Россию. Образовательная иммиграция — это один из самых желательных миграционных потоков для страны. Он имеет экономические, геополитические и социально-демографические эффекты. К числу последних можно отнести увеличение молодежных возрастных групп в возрастной структуре населения, пополнение трудовых ресурсов, численности высококвалифицированных специалистов, развитие национальной системы образования. При всей значимости учебной миграции в настоящее время пока предпринимаются недостаточные шаги по продвижению российских образовательных услуг на зарубежных рынках, не ликвидированы препятствия с точки зрения трудового и миграционного законодательств. До сих пор иностранным студентам официально не разрешается работать в России за пределами своего вуза. Это автоматически выталкивает их в неформальный сегмент рынка труда. Существует много проблем с безопасностью, жилищными условиями.

Государственная программа закончилась в 2012 г. Однако прекращать ее нельзя, она жизненно необходима не только России, но и людям, которые все еще хотят вернуться. До сих пор это единственная организованная программа переселения, которая имеет государственное финансирование. Она обеспечила небольшой миграционный прирост, но имела важное политическое значение — Россия стала принимать своих соотечественников (большинство из них русские и представители народов России), которые в советское время, после окончания вузов ехали по направлению государства («распределению») на работу в национальные республики, ставшие независимыми государствами.

Впервые в государственном документе подобного уровня заявлена необходимость привлекать инвесторов и предпринимателей с целью обретения ими

¹ Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты/ отв. ред. Ж.А. Зайончковская; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ; Независимый исследовательский совет стран СНГ и Балтии [Текст]. — М.: ИНП РАН, 2003. — С. 113.

постоянного места жительства в РФ. Рассчитывать на массовый приток бизнесменов из Западной Европы, США, Японии не приходится, но очевидно, что этот канал может быть привлекательным для граждан СНГ, Китая, Вьетнама. Особое значение это направление миграционной политики имеет для развития Дальнего Востока и Сибири.

Государственное управление сферой миграции следует рассматривать в широком и узком значениях: в широком значении — как управление сферой миграционной политики полномочными органами государственной власти (ст. 11 Конституции РФ. — *прим. авторов*); в узком значении — как деятельность федерального органа исполнительной власти — МВД России и ее территориальных органов в лице ПВМ по реализации стратегии государственной миграционной политики и регулированию миграционных процессов. На основе изложенного подхода к государственному управлению в сфере миграции определим место, роль и значимость органов, организаций, учреждений, объединений и движений, оказывающих непосредственное или опосредованное управляющее воздействие на миграционные процессы в России.

Для этого в качестве субъектов государственного управления миграционной системой в России, следует выделить органы государственной власти (их должностные лица), наделенные соответствующими государственно-властными полномочиями. Управляющее воздействие субъектов государственного управления на объекты — органы, учреждения, организации, объединения, участников миграционных процессов (российских и иностранных граждан, лиц без гражданства), не имеющих властных полномочий, осуществляется, как правило, в форме исполнительно-распорядительной деятельности.

Вместе с тем место, роль и значение исполнительной власти проявляются в практической реализации превентивных законов, в основном федерального уровня, а также в проектировании (инициировании) разработки нормативных правовых актов в сфере миграции в условиях реально сложившейся в стране и за ее пределами политической, социально-экономической и демографической ситуации. Тем самым исполнительная власть приобретает распорядительный характер и достигает своих целей наделением компетентных (уполномоченных) органов необходимыми юридическими властными полномочиями.

Предназначение судебной власти в интересах миграционной системы заключается в реализации функций судопроизводства (конституционного, гражданского, административного и уголовного), а также контроля за законностью в деятельности субъектов административно-правовых отношений (должностных лиц и персонала органов исполнительной власти в сфере государственно-правового регулирования миграционных процессов).

В целом соотношение исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти в системе государственного управления миграционной системой показало, что неперенным атрибутом государственно-властного механизма, построенного на принципе распределения властей, является исполнительная власть. Во-первых, первоначально органы исполнительной власти создают условия для осуществления превентивной функции органами законодательной власти, в последующем они, как правило, инициируют изменения в действующую

щее миграционное законодательство; во-вторых, она реализует свои исполнительно-распорядительные функции; в-третьих, она способствует реализации судебной властью функций судопроизводства, в том числе сама выступая объектом управляющего судебного воздействия.

В связи с этим исполнительная власть универсальна, выражаясь в деятельности субъектов миграционных отношений, наделенных полномочиями и исполнительной компетенцией в сфере миграции. Субъекты представлены в государственно-властном механизме под руководством Правительства РФ федеральными органами исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, МИД России, Минтруда и соцзащиты России и др.), органами исполнительной власти субъектов Федерации (прежде всего, терорганами ПВМ России) и органами местного самоуправления.

Действия субъектов в сфере миграционных правоотношений распространяются на: отношения власти с гражданами; правоохранительную деятельность; международные, всероссийские, межведомственные общественные отношения; отношения с органами, учреждениями, организациями, объединениями; личные, общественные и государственные интересы.

При этом исполнительная власть обнаруживает присущие ей характерные признаки: универсальность (существует непрерывно для всех субъектов — участников миграционных процессов); принудительность (силовые и единолично осуществляемые меры управляющего воздействия); предметность (наличие информационно-правовых, организационно-технических ресурсов); организованность (упорядочивает сферу миграционных правоотношений органов государственной власти, мигрантов и других участников).

Таким образом, резюмируя наше исследование, следует сказать, что цель миграционной деятельности в России предусматривает создание благоприятных условий для реализации интересов личности, семьи, общества и государства, соблюдения прав и свобод людей на передвижение, выбор места пребывания и жительства. К важнейшей составляющей миграционной деятельности в России мы относим урегулирование миграционных процессов нормами законодательства.

Список литературы:

1. Административная деятельность полиции. Курс лекций / Под редакцией В.А. Кудина. 3-е издание, исправленное и дополненное. Аврутин Р.Ю., Беженцев А.А., Ваганов А.Э. и др. М.: ООО ИПК «Медиа-Принт», 2018. 736 с.
2. Мукомель, В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты / В.И. Мукомель; Ин-т социологии РАН [Текст]. — М.: Диполь-Т, 2005. — С. 67.
3. Рыбаковский, Л.Л. Миграционный потенциал. Понятие и критерии оценки [Текст] // СОЦИС. — 2009. — № 2. — С. 30.
4. Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты/ отв. ред. Ж.А. Зайончковская; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ; Независимый исследовательский совет стран СНГ и Балтии [Текст]. — М.: ИНП РАН, 2003. — С. 112.

5. Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты/ отв. ред. Ж.А. Зайончковская; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ; Независимый исследовательский совет стран СНГ и Балтии [Текст]. — М.: ИНП РАН, 2003. — С. 113.

6. Тюркин, М.Л. Миграционная политика в Российской Федерации. Опыт и перспективы развития [Текст]. — М.: Зимогляд, 2009. — С. 330.

7. Щербаков В. Трудовая миграция в странах СНГ и защита прав трудящихся мигрантов [Текст]. // Общество и экономика. — 2004. — № 11-12. — С. 45.

© Лунёв Р. С., Лунёв Д. С., 2021