DOI: 10.17117/na.2016.05.01.442

<http://ucom.ru/doc/na.2016.05.01.442.pdf>

Поступила (Received): 27.05.2016

Сазонова О.А., Сазонова Н.В. К вопросу об административно-правовом регулировании миграционной политики в РФ

Sazonova O.A., Sazonova N.V.
To a question of administrative and legal regulation
of migration policy in the Russian Federation

Автор в данной статье рассматривает проблемы эффективности и справедливости административно-правового регулирования современной миграционной политики. В ходе рассуждений исследуются вопросы административно-правового регулирования миграционных процессов на территории России; недопущение роста экстремизма, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, что может представлять серьезную угрозу конституционному строю, правам и свободам человека; незаконная трудовая миграция как один из основных источников распространения угрозы безопасности государства

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, миграционная политика, административно-правовое регулирование миграционной политики, проблемы эффективности и справедливости

Сазонова Оксана Александровна
Белгородский национальный исследовательский университет
г. Белгород, ул. Победы, 85 А

Сазонова Нина Васильевна
Кандидат географических наук, доцент
Белгородский национальный исследовательский университет
г. Белгород, ул. Победы, 85 А

In this article the author is considering the problems of efficiency and justice of administrative and legal regulation of modern migration policy. During the reasoning are investigated the questions of administrative and legal regulation of migratory processes in the territory of Russia; prevention of growth of extremism, incitement of social, racial, race and religious strife that can pose serious threat to the constitutional system, the rights and freedoms of the person; illegal migration and illegal labor migration as one of the main sources of distribution of a threat to security of the state

Key words: migration, migratory processes, migration policy, administrative and legal regulation of migration policy, problem of efficiency and justice

Sazonova Oksana Alexandrovna
Belgorod national research university
Belgorod, Pobeda st., 85 A

Sazonova Nina Vasilyevna
Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor
Belgorod national research university
Belgorod, Pobeda st., 85 A

Современную картину мира сложно представить без миграционных процессов, поскольку практически все страны в той или иной степени вовлечены в миграционные отношения. 90-е годы XX столетия для Российской Федерации

ознаменовались «рождением» массовой миграции, которая впоследствии явилась одним из основных факторов ее экономического и социального развития. Безусловно, с организационно-правовой точки зрения Россия не была готова к столь масштабным миграционным потокам, а следовательно, и к их эффективному и грамотному регулированию. Переход к политике «открытых дверей» в условиях неподготовленной законодательной базы, системы исполнительной власти, кадрового потенциала, оснащения границ и т.д. привел к тому, что государство, по существу, утратило контроль над процессами миграции.

Как отметил Президент В.В. Путин, «наши национальные и миграционные проблемы напрямую связаны с распадом СССР, с неизбежно последовавшей за этим деградацией государственных, социальных и экономических институтов, огромным разрывом в развитии на постсоветском пространстве» [6]. Начались процессы суверенизации окраин и развитие этатического национализма [4, с. 26], т.е. «особой разновидности национализма, для которого характерно использование государственной власти, ее законов для утверждения привилегий одних национальностей и ущемления интересов других» [1, с. 152].

Проблема межнациональных отношений – одна из наиболее важных. Первопричина – неравномерное экономическое развитие российских территорий. А затем – массовая миграция, недееспособность органов местного самоуправления и правоохранительных органов соблюдать порядок, коррупция, бедность, чувство несправедливости и незащищенности.

Таким образом, Россия вступила в третье тысячелетие, не имея эффективной, концептуально обоснованной государственной миграционной политики и законодательства, позволяющих соблюдать права беженцев, вынужденных переселенцев и других категорий мигрантов. Относительно недавно с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [5] начала строиться законодательная база и в целом формироваться организационно-правовое регулирование миграционных отношений.

Способствуя интеграции международного сообщества, культурному сближению народов, развитию производительных сил, как подчеркивает А.В. Семенова, миграция оказывает положительное влияние на социально-экономическое и политическое развитие государства. Вместе с тем, если миграционные процессы носят во многом стихийный, неуправляемый характер, уровень обеспечения безопасности государства резко снижается, кроме того, неконтролируемая миграция не позволяет обеспечить защиту прав самих мигрантов. Особо это необходимо учитывать в настоящий период, когда мировое сообщество столкнулось с небывалым размахом террористических угроз [8, с. 40].

В настоящее время отечественная политика в сфере управления миграционными процессами только обретает четкие границы общегосударственной политики в области административного содействия потенциальным мигрантам, чей переезд в РФ необходим для государства, и в первую очередь с экономической точки зрения.

На сегодняшний день миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Осуществляется она в рамках Концепции на период до 2025 г., где в первую очередь предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации. Достаточно либеральное миграционное законодательство сделало Россию привлекательной принимающей страной, особенно для населения стран СНГ. Однако анализ миграционной ситуации за последние годы свидетельствует о том, что проблема незаконной миграции в полной мере не решена.

Необходимо отметить, что миграционный поток в Европу лишь косвенно коснулся России, поскольку потенциальные беженцы большей частью рассматривают РФ как транзитное государство на пути в страны западной Европы. По состоянию на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находились 9 924 726 иностранных граждан [2]. В 2015 году гражданство России приобрели 209 799 человек. Среди иностранных граждан, которые приобрели гражданство Российской Федерации в 2015 году, основную долю составляют граждане государств-участников СНГ (91,0%), среди которых 35,3% – граждане Украины.

Особую обеспокоенность вызывает административно-правовое регулирование миграционных процессов, продиктованных радикализацией гражданского конфликта на Украине в 2014 году. Всего в период с 1 апреля 2014 года на территорию Российской Федерации въехало (без убытия) 1,1 миллиона лиц, ранее проживающих на юго-востоке Украины. На территории 61 субъекта РФ развернуто 282 пункта временного размещения (ПВР), в которых были обустроены более 13 тыс. человек, в том числе более 4 тыс. детей.

Анализируя ситуацию с приемом и обустройством граждан Украины, ищущих убежище на территории России, следует признать, что, несмотря на привлечение значительных финансовых и материальных ресурсов, действия исполнительных органов государственной власти все это время носили сугубо временный характер и были рассчитаны на возвращение украинских граждан в места постоянного проживания на территории Украины.

Не вызывает сомнения необходимость дифференциации государственной помощи украинским гражданам, вынужденно покинувшим места своего проживания. Однако вывод о целесообразности государственной поддержки каждого конкретного гражданина должен строиться не на формальных оценках общественно-политической ситуации на Юго-Востоке Украины, а на совокупности всех данных, препятствующих его возвращению на родину.

Одним из вариантов урегулирования проблемы, связанной с обустройством пострадавших украинских граждан, может стать Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [7]. Многие из них уже воспользовались данной программой, что положительно повлияло как на демографию России, так и на ее экономику. Так, граждане Украины составляют 60,2% от общего числа участников.

Вместе с тем, исходя из социально-экономической обстановки в России, необходимо активизировать информационные кампании, направленные на поддержку программ переселения соотечественников, включая повышение уровня толерантности местного населения. Успешная реализация переселенческих программ возможна только в случае соблюдения устойчивого баланса интересов местных жителей, переселенцев, работодателей и государства.

В 2015 году в территориальные органы ФМС РФ от иностранных граждан поступило 1 358 ходатайств о признании беженцами и 151 131 заявление о предоставлении временного убежища из 60 стран. Среди обратившихся наибольшее количество составляют граждане Украины (около 130 тысяч человек, или 98 %), Сирии (1,4 тысячи человек, или 1,1 %) и Афганистана (1,1 тысячи человек, или 0,8 %). Обращает на себя внимание, что только 112 человек, или 8,2 % смогли доказать свое право на получение статуса беженца, причем большая часть из них является украинскими гражданами.

По состоянию на 31 декабря 2015 года на учете территориальных органов ФМС РФ состояло 770 беженцев и 313 707 лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации. Очевидно, что для такой страны, как Россия, эти цифры абсолютно не отражают реального положения дел в этой сфере. Причем вне зависимости от событий, происходящих в мире, число мигрантов, признанных беженцами в России, за последние десять лет практически не менялось и составляло от 500 до 900 человек в год. Аналогичная ситуация и с лицами, получившими временное убежище по гуманитарным основаниям: их число за те же годы не превышало пяти тысяч человек. Соотношение мигрантов из стран СНГ и Евросоюза достигло 70% и 10%, соответственно. В последние годы число мигрантов в России увеличилось почти на 40%.

Так, во втором полугодии 2015 года наметилась тенденция к сокращению их числа – на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находилось на 9,5% меньше иностранных граждан, чем на 1 января 2015 года. Это можно объяснить тем, что процедура их легализации чрезвычайно усложнена. В свою очередь, это ставит под сомнение возможность беспрепятственной реализации мигрантами прав, гарантированных Конституцией РФ. Особое значение это приобретает в связи с тем, что в соответствии с законодательством России мигрант может утратить свой законный статус на каждом этапе пребывания в государстве, начиная от въезда в страну, регистрации, трудоустройства и заканчивая выездом. Отсутствие легального статуса влечет за собой высылку мигранта за пределы РФ.

Несомненно также, что миграционные процессы влияют на состояние социокультурного баланса, когда права мигрантов могут вступать в конфликт с правами местного укоренившегося населения. На сегодняшний день эксперты отмечают, что если в 90-е годы и в начале 2000-х годов мигранты воспринимались в первую очередь, как экономические конкуренты, а в середине 2000-х годов на первый план вышла криминальная составляющая неконтролируемой миграции, и резонансные преступления, совершаемые данными лицами, порождали многочисленные протестные акции, то в 2010-е годы в мигрантах (в

первую очередь, выходцев из мусульманских стран) все чаще видят проводников этно-религиозного экстремизма.

Анализируя ситуацию с обеспечением и восстановлением прав человека в области миграции, следует отметить, что кардинальных изменений в сторону улучшения ситуации не произошло. Во многом это зависит от становления и развития институтов гражданского общества, которые наряду с соответствующими органами государственной власти формируют и корректируют основные направления деятельности государственных структур [3, с. 66]. На фоне поразившей мир террористической угрозы можно понять опасения жителей страны, связанные с ростом криминальной составляющей нелегальных миграционных потоков, и здесь многое будет зависеть от эффективной деятельности соответствующих государственных служб.

В любом случае, одной из проблем современного российского общества, точно также как и в ряде европейских стран, становится недопущение роста экстремизма, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, что может представлять серьезную угрозу конституционному строю, правам и свободам человека. В общественных дискуссиях миграционная и этническая политика зачастую рассматриваются в неразрывной связи, наблюдается преувеличенное значение этничности, порой выступающей ключевым фактором в определении «свой – чужой» и, как следствие, влияющей на все сферы социальной жизни.

Вместе с тем, на первый план должна выходить не столько этническая принадлежность мигрантов и страна происхождения, сколько их лояльность к государству пребывания, способность к социализации в новом обществе. Определяющим фактором должна быть интеграция указанных лиц, адекватное восприятие ими норм и ценностей принимающего общества, тем самым гражданская идентичность становится важнее этнической. Наряду с этим все более актуальными становятся декриминализация, транспарентность и степень вовлеченности этнических сообществ мигрантов в социально-экономические проекты на федеральном и региональном уровнях.

Безусловно, наличие данных тенденций должно защищать права и свободы прежде всего законопослушных мигрантов в правовом поле России. Кроме того, основным направлением регулирования миграционных процессов является обеспечение контроля над ними, что, конечно, отвечает требованиям миграционной безопасности страны. Скорейшее формирование, принятие и реализация современного миграционного законодательства РФ может стать одним из наиболее важных направлений обеспечения миграционной безопасности. Необходимо отметить, что слаженная, созидательная и ответственная работа всех уровней власти и граждан поможет грамотной, справедливой и эффективной реализации задач государственной миграционной политики, что в конечном счете приведет к обеспечению миграционной безопасности страны в целом.

Список используемых источников:

1. Джунусов М.С. Национализм: словарь-справочник. М., 1998. 284 с.
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.

3. Ильченко О.А., Сазонова Н.В. Проблемы правового положения субъектов трудовой миграции // Актуальные вопросы образования и науки. 2014. С. 65-67.
4. Кобец П.Н. Основные детерминанты, обусловившие развитие миграционных процессов в Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 1. С. 26-28.
5. Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года: утв. Указом Президента РФ 13 июня 2012 г. // Российская газета. 2012. 14 июня.
6. Латухина К. Беречь единство // Российская газета. 2012. 24 января.
7. О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 // Российская газета. 2012. 17 сентября.
8. Семенова А.В. Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 2. С.40-43.

© 2016, Сазонова О.А., Сазонова Н.В.
 К вопросу об административно-правовом
 регулировании миграционной политики в РФ

© 2016, Sazonova O.A., Sazonova N.V.
 To a question of administrative and legal regulation of
 migration policy in the Russian Federation