УДК 331.556

Мухаметьянова Эльвира Ильфатовна

магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

elvira-muhametyanova@mail.ru

Elvira I. Mukhametyanova

master of the direction of preparation «The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

elvira-muhametyanova@mail.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ [1]

IMPLEMENTATION OF THE STATE MIGRATION POLICY IN RUSSIA: PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVEMENT

Аннотация

В статье описана миграционная политика России. Рассмотрены проблемы в области государственного регулирования миграции на современном этапе и предложены пути их решения.

Ключевые слова:

грация, миграционная политика, трудовая миграция, миграционное законодательство

Abstract

The article describes the migration policy of Russia. The problems in the field of state regulation of migration at the present stage are considered and the ways of their solution are offered.

Keywords:

migration, migration policy, labor migration, migration legislation

Современную мировую политику сложно представить без протекающих в ней миграционных процессов. В поисках комфортных и благоприятных условий труда, люди устремляются в более успешные и развитые страны. Некоторым из них не удается реализовать свой потенциал, знания и умения дома, что подталкивает к переезду на новое место жительства. Многие государства поощряют поток переселенцев на свою территорию, другие, наоборот, предпринимают все меры для недопущения подобных явлений. Урегулировать и упорядочить указанные вопросы в любой стране позволяет государственная миграционная политика.

Она представляет собою ряд мер, которые для каждой конкретной державы индивидуальны. Относительно нашей страны можно смело сказать, что соответствующее явление продолжает свой длительный, нелегкий путь от становления до совершенствования и модернизации. История показывает, что права и пожелания жителей бывшего СССР постоянно ущемлялись и игнорировались. И лишь после распада Союза у людей появилась возможность законно покинуть

[1] Научный руководитель: Гришмановский Денис Юрьевич, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, к.ю.н., доцент

государство, не опасаясь репрессий и преследований. Вместе с этим активизировался и процесс притока иностранцев в РФ. Ввиду этого появилась острая необходимость оптимизации потоков въезжающих и выезжающих лиц, которую смогла реализовать миграционная политика России.

Вопросы миграционной политики входят в число наиболее значимых для обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, сохранения устойчивого экономического роста. Актуальность поднимаемой в данной статье проблемы определяется значимостью миграции как явления для развития России.

В настоящее время сфера миграционных отношений в виде ее различных аспектов: миграционной политики, миграционного законодательства, миграционных потоков, представляет собой интерес для изучения. Причины актуализации миграционной тематики многообразны, но в целом сводимы к следующему комплексу.

Во-первых, резко возрос приток мигрантов различных категорий из зарубежных стран в Российскую Федерацию.

Во-вторых, демографическая ситуация в стране требует возмещения естественной убыли населения, в основном за счет приема иммигрантов.

В-третьих, уровень жизни в России остается достаточно высоким по сравнению с большинством стран СНГ и некоторыми другими соседними государствами, что служит «притягивающим» фактором для мигрантов.

Наконец, в-четвертых, на ситуацию с внешней миграцией в отдельных регионах (Дальний Восток, Забайкалье) оказывают влияние тенденции внутренней миграции, выражающиеся в трех устойчивых показателях: отток населения за границу, отток населения из сельской местности в городскую, отток населения с Дальнего Востока и Сибири в Центральную Россию.

Перспективное законодательство по миграционной проблематике уже на данном этапе может быть насыщено рядом юридических инструментов, которые позволили бы ввести миграционную ситуацию в правовое русло. Общим пожеланием специалистов является создание единой сети баз данных, содержащих информацию по различным аспектам миграции.

Информационный подход к решению проблемы следует применять, возможно, более широко, в том числе создавать компьютеризированные базы данных на ведомственном, межведомственном, федеральном и международном (в рамках СНГ)

уровнях. С учетом федеративной формы государственного устройства России перспективный миграционный закон должен включать положения, разграничивающие полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования миграции.

Пункт «н» ст. 71 Конституции РФ относит определение статуса государственной границы к исключительному ведению Российской Федерации. Однако принадлежность полномочий по регулированию статуса приграничных территорий не отнесена Конституцией РФ к ведению Федерации или субъектов РФ, хотя вполне вероятно, что в современных условиях указанная конституционная норма может быть истолкована расширительно и указанные вопросы также относятся к федеральному ведению. Вместе с тем приграничные территории в основном являются районами сосредоточения предпринимательской и трудовой деятельности иностранцев, что по-разному влияет на интересы населения в различных субъектах РФ. Следовательно, в целях стабилизации социально-экономической обстановки в приграничных районах целесообразно делегировать часть вопросов правового регулирования экономической, трудовой деятельности иностранных граждан и т.д.

На пути подобных преобразований существует ряд препятствий. Во-первых, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина (а значит, как граждан РФ, так и иностранцев) могут быть ограничены только федеральным законом. Во-вторых, необходимо учитывать, что сфера федеративных отношений в последнее время претерпела коренную централизацию, основной формой распределения полномочий является не разграничение, а делегирование, при этом договорная форма такого распределения уже выведена из оборота.

В России наиболее развитой, но не менее проблемной областью правового регулирования миграционных отношений является административная и уголовная ответственность. При этом следует признать, что на современном этапе политика нашей страны в сфере управления миграционными процессами не обрела четких границ общегосударственной политики, например, в области административного содействия потенциальным мигрантам, чей приезд в Россию необходим и для нашего государства с экономической точки зрения.

Для государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации, своевременного принятия по ее нормализации, необходима система миграционного контроля, с помощью которого контролируется въезд в Россию и по

стране граждан и лиц без гражданства, их пребывания на территории страны, порядок выезда с территории России данной категории лиц. При этом очень важны меры двухстороннего и многостороннего сотрудничества государств, определение совместных стратегий и формирование контроля, под которым понимается осуществление уполномоченными органами исполнительной власти комплекса мероприятий по соблюдению иностранными гражданами и лицами без гражданства законодательства Российской Федерации.

Формируются предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере миграции населения, подтверждается необходимость принятия миграционного кодекса Российской Федерации с позиции административно-правового регулирования [13] и составления в обобщении нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу миграции, с учетом формирования механизма эффективного управления миграционными процессами, которые имеют системный характер и заключаются в совершенствовании его основных форм (правовых, организационных, режима пребывания/ проживания иностранных граждан и лиц без гражданства), а также необходимости создания механизма территориального распределения мигрантов, в формировании государственных мер, направленных на борьбу с неузаконенной миграцией, что значительно упростит реализацию миграционной политики Российской Федерации, ускорит решение проблемных вопросов, сократит бюджетные расходы.

Основной проблемой современной российской миграционной политики является отсутствие ее концептуальной ясности, отсутствие четких ориентиров на перспективу. В России так и не сложилось обоснованного, исходящего из соображений государственной целесообразности и принятого на официальном уровне представления о том, какова потребность России в мигрантах и какова их роль в будущем развитии России.

Вызовами современной России является снижение миграционной привлекательности России для потенциальных переселенцев. Это – во многом результат противоречивой, непоследовательной миграционной политики, в рамках которой на словах декларируется заинтересованность России в привлечении постоянных мигрантов в целом и «соотечественников» в частности, а на деле возводятся все новые административные барьеры на пути получения прибывшими легального статуса, их трудоустройства и расселения на территории России. Такой

подход имеет негативный «демонстрационный эффект» для потенциальных переселенцев и вступает в прямое противоречие со стратегической целью стимулирования притока мигрантов для смягчения демографического кризиса в России.

Миграция в значительной своей части имеет неконтролируемый характер, несмотря на, казалось бы, очень активную деятельность уполномоченных федеральных органов. Это приводит к формированию значительного сегмента нерегистрируемой занятости мигрантов, деформирует российский рынок труда, провоцирует широкое распространение эксплуатации мигрантов вплоть до принудительного и рабского труда, а также торговли людьми. Отсутствие эффективного механизма контроля миграции в Россию беспокоит общество, делает миграцию острой внутриполитической проблемой, провоцирует рост радикальных националистических настроений.

Миграционный отток российских граждан за рубеж является серьезным демографическим и экономическим вызовом для России. Наиболее болезненным для экономики России является высокий образовательный и квалификационный уровень выезжающих российских граждан, что в сравнении с низкой образованностью значительной части трудовых мигрантов, прибывающих в Россию в поисках работы, приводит к ухудшению качества задействованной на российском рынке труда рабочей силы и выступает тормозом на пути формирования инновационного типа развития российской экономики.

Неблагоприятные тренды внутренней миграции. Характер внутрироссийских миграционных тенденций приводит к еще более неравномерному, асимметричному распределению населения по территории России. У этой неравномерности есть объективные исторические и природно-климатические причины. Однако она усиливается вследствие недостаточной продуманности российской миграционной политики.

Стратегические цели, стоящие перед российской миграционной политикой, должны просматриваться за всеми принимаемыми нормативными актами и административными решениями в этой области. В сфере международной миграции – это стимулирование притока постоянных мигрантов для стабилизации численности постоянного населения России и временных мигрантов для восполнения дефицита российского рынка труда; в сфере внутренней миграции – это стимулирование притока населения в стратегически важные восточные регионы страны. Недопустимо, когда

принимаемые нормативные акты и правоприменительная деятельность вступают в противоречие с этими целями.

Важно сохранить безвизовый режим пересечения границ как фактор взаимосвязанности постсоветского пространства. Регион СНГ является точкой пересечения конкурирующих интересов целого ряда мировых и региональных держав. На максимальное политическое и экономическое отдаление бывших союзных республик друг от друга направлены усилия многих игроков на международной арене. Россия же, напротив, заинтересована в укреплении региональной интеграции – как с экономической, так и с геополитической точек зрения. В таких условиях безвизовый режим пересечения государственных границ, разделяющих бывшие республики СССР может рассматриваться как фактор, поддерживающий историческое единство постсоветского пространства. По этому пункту российская миграционная стратегия пересекается с внешнеполитической стратегией и может выступить дополнительным фактором сохранения стабильной политической ситуации в регионе.

Основная цель в области трудовой миграции – создание работающей (не игнорируемой российскими работодателями и мигрантами) модели привлечения иностранной рабочей силы, которая вытекала бы из реальных потребностей российского рынка труда, не ущемляя прав российских работников, и при этом гарантировала права трудовых мигрантов.

Политика по привлечению трудовых мигрантов должна быть дополнительным, а не основным инструментом исправления ситуации на рынке труда. В этой связи актуальной управленческой задачей является определение реального дефицита кадров на российском рынке труда, оценка возможностей перераспределения имеющихся национальных трудовых ресурсов и, исходя и этого – потребности в привлечении иностранной рабочей силы. Такая задача должна решаться в комплексе с реализацией государственной социально-экономической политики, политики занятости населения, политики в области образования, политики регионального развития. Защита интересов национальных работников может обеспечиваться не только количественными ограничителями для иностранной рабочей силы. Приоритетное право трудоустройства для российских работников уже гарантирует их преимущество на рынке труда. Законодательно закрепленная реализация принципа равной оплаты за равный труд для мигрантов и национальных работников также на

деле является механизмом защиты национального рынка труда, т.к. не позволяет расценивать мигрантов как источник дешевой рабочей силы.

При этом возведение таких искусственных ограничений на пути иностранных работников на российский рынок труда, как сдача экзамена на знание русского языка, истории и законодательства России (что безусловно уместно в отношении иностранных граждан, претендующих на получение вида на жительство и гражданства России) как условия получения разрешительных документов на право работать в России, способно лишь увести потоки трудовой миграции в сферу теневого трудоустройства.

В целях обеспечения российского рынка труда иностранными кадрами необходимой квалификации требуется на государственном уровне решить вопрос профессиональной подготовки трудовых мигрантов. Об актуальности этого говорит высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу на российском рынке труда в условиях значительного притока трудовых ресурсов из-за рубежа. Опыт показывает, что профессиональная и языковая подготовка потенциальных мигрантов в странах происхождения часто не соответствует требованиям российских работодателей.

Целесообразно наладить подготовку рабочих кадров из числа мигрантов в России на основе существующих и создания новых учебных заведений системы среднего профессионального обучения. Это обеспечило бы необходимый уровень профессиональной и одновременно языковой подготовки. Обучение должно проводиться на кредитной основе с условием последующей отработки суммы кредита в России. Когда в дальнейшем граждане стран СНГ, получившие профессиональное образование в России, вернутся в свои страны, их профессиональный опыт и квалификация будут работать на развитие этих стран и тем самым повышать устойчивость экономического развития всего региона.

Одно из важнейших направлений – это упрощение порядка академической мобильности и учебной миграции. Привлечение иностранных преподавателей и научных сотрудников способно придать новый импульс реализации идеи инновационного развития экономики России. Привлечение иностранных студентов из стран СНГ в российские вузы может рассматриваться как инвестиция в человеческий капитал стран – партнеров России, которая имеет как экономическое измерение (подготовка кадров для развития национальных экономик государств СНГ), так и

политическое измерение (то, что принято называть «мягкой силой», которая способна укрепить политические позиции России в регионе).

Важной составляющей государственной стратегии должна быть политика в области внутренней миграции. Экономические меры, стимулирующие внутреннюю миграцию населения – социальные льготы, льготные кредиты на приобретение жилья, льготы в налогообложении, в том числе малого бизнеса – способны отчасти преодолеть типичную для России малоподвижность населения и формировать желательные для государства направления миграции.

Необходимо кодифицировать миграционное законодательство. Соблюдение принятого миграционного законодательства (как мигрантами, так и исполнительными органами в сфере миграции) должно быть объектом жесткого и эффективного контроля. Миграционная политика должна выстраиваться с использованием расширенных и актуализированных баз данных. Одним из механизмов реализации миграционной политики может стать общественно-государственное партнерство в этой сфере.

Список использованных источников

1. Бондаренко В.М. Статус государственной границы как объект конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2011, № 4, С. 152-157.

2. Борщевский М. Добро пожаловать // Рос. Газета. 17 марта 2014 г.

3. Гонтмахе Е. Мировые интеграционные процессы: необходимость глобального регулирования // Вопросы экономики, 2013, № 10, С.136-146.

4. Грачева М.А. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты прав на уважение семейной жизни в современном суде по правам человека // Право и политика, 2013, № 2. С.232-236.

5. Долгова А.И. Закономерность, преступность, организованная преступность и криминология // Прокурорская и судебная практика, 2007, № 12, С.71-91.

6. Долгова А.И. Криминальная ситуация на границе, в приграничных регионах, организованная преступность и закон // Прокурорская и следовательская практика, 2006. № 1-2, С. 102-138.

7. Зыкова Т. Не рабы понаехали // Рос. Газета, 14 марта 2014.

8. Немченко О.В. Правовое регулирование миграционной деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации // Автореф...канд. юрид. наук. - М., 2012, С. 12-18.