

ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: статья посвящена исследованию проблем, возникающим в процессе реализации миграционной политики Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционная политика, государственные органы управления, федеральные органы исполнительной власти.

A. A. Khlystova

PROBLEMS OF MIGRATION POLICY RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to research of problems, arising in the course of realization of migration policy of the Russian Federation.

Key words: migration policy, government bodies of management, federal executive authorities.

На протяжении существования человечества миграционные процессы в жизни человека играют немаловажную роль. В настоящее время миграция (внешняя и внутренняя) достигла уровня свободного передвижения, как самих людей, так и денежных средств и товаров [11, с. 34]. Миграционные процессы происходящие в Российской Федерации связаны в основном с перемещением населения. Это внутренняя миграция – перемещение населения внутри страны и внешняя миграция – перемещение граждан России за пределы страны (в данном случае эмиграция, как отток квалифицированных специалистов за пределы РФ) и въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (в данном случае иммиграция в основном неквалифицированной рабочей силы).

Миграция должна оказывать позитивное влияние на социально-экономическое и политическое развитие государств, международного сообщества, культурному сближению народов, развитию производительных сил.

Однако в современных условиях за счет миграции снижается уровень обеспечения безопасности государств и возникают проблемы административно-правового характера в реализации миграционной политики органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также взаимодействия данных органов с обществен-

* Хлыстова Анна Анатольевна – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, aa-38rus@mail.ru.

ными объединениями, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Управлению миграционными отношениями посвящены научные труды ведущих юристов, политологов, демографов, экономистов и социологов, обращавшихся к различным проблемам, возникающим в процессе миграции населения.

Социально-экономический аспект развития миграционных отношений в России исследовался такими учеными, как: А.А. Гребенюк, А.Р. Димаев, И.В. Ивахнюк, П.П. Лисицин, СЕ. Метелев, В.И. Мукомель, В.Н. Петров, Л.Л. Рыбаковский, О.Л. Рыбаковский, СВ. Рязанцев, И.П. Цапенко, Т.Н. Юдина и др.

Реализацию государственной политики Российской Федерации в сфере отдельных категорий мигрантов рассматривали в своих работах политологи В.А. Волох, М.Ю. Ежова, Р.Х. Мирзоев, О.А. Одарик, Ю.А. Тихомиров, Е.В. Шереметьева и др.

Правовой статус мигрантов и вопросы борьбы с нелегальной миграцией освещены в публикациях таких ученых, как А.С Автономов, Г.Е. Алексеев, Л.В. Андриченко, Т.Н. Балашова, Ф.П. Васильев, Е.В. Галуза, А.С. Дугенец, А.Н. Жеребцов, А.С. Прудников, СА. Прудникова, А.Н. Сандугей, Т.Я. Хабриева и др.

Миграционная политика включает в себя множество составляющих элементов: экономический, демографический, социальный, геополитический и др. Говоря о государственной миграционной политике России, мы говорим о трудовой миграции. Опираясь на это, мы можем выделить проблемы государственной миграционной политики Российской Федерации, которые на сегодня так и остаются не решенными:

- незаконные мигранты;
- миграционные потоки не соответствуют реальным потребностям рынка труда;
- неадекватность потребностям рынка труда созданных механизмов регуляции миграции;
- сложности межведомственного взаимодействия и координации;
- низкий уровень профессиональной подготовки и квалификации трудовых мигрантов.

Утвержденная в июне 2012 года Президентом Российской Федерации Концепция государственной миграционной политики [5], со сроком реализации до 2025 года (официально документ опубликован не был), взаимосвязана с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими федеральными документами стратегического планирования, однако, какой модели собирается придерживаться Россия, есть ли своя модель, отличная от применяемых в других странах

и обоснованная территориальными или историческими особенностями нашей страны, из Концепции не ясно.

Поэтому, принимая во внимание все «узкие места» существующих моделей, нужно разрабатывать российскую модель миграционной политики, которая будет давать основные ориентиры для будущих краткосрочных программ не только в области миграции, но и в демографической, социальной политике и других сферах. Анализ обширного исторического опыта построения многонациональной России и СССР может стать основой новых, а возможно и «хорошо забытых старых», но эффективных решений [6].

В Концепции не прописаны многие данные, обосновывающие политику в области регулирования миграции на ближайшее время. Не приведены примерные расчеты необходимого количества трудовых мигрантов, их профессий и уровня квалификации, нужного для работы и проживания в России, уровня знания русского языка, ожидаемых стран-доноров, не указаны предпочтительные регионы для их размещения. То же касается и других категорий мигрантов. Ясное изложение тенденций с расчетами потребностей стало бы примером для дальнейшего оформления программных документов в сфере миграционной политики.

Государственная миграционная политика России строится и опирается на Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» [1], Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2], Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [3]. Но мы видим, что изданные Законы тоже были несовершенны и постоянно претерпевали изменения (Федеральный закон «О гражданстве РФ» – 17 раз, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» – 60 раз, названный указ Президента Российской Федерации – 8 раз).

В этой связи задачи государственной миграционной политики в Концепции, в силу того, что законодательство постоянно изменяется, зачастую сформулированы не однозначно или не четко. Например, «разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы» должна носить краткосрочный характер, но не ставиться как задача Концепции, рассчитанной до 2025 года, хотя очевидно, что за десятилетие не раз возникнет необходимость ее корректировки. Перечисленные задачи в Концепции - носят неясный смысл или имеют широкое толкование: «содействие развитию внутренней миграции», «содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности», «содействие адаптации, интеграции и реинтеграции мигрантов», «формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом», «противодействие незаконной миграции».

В Концепции можно выделить одним из значимых такой раздел, как «Основные направления государственной миграционной политики в области содействия развитию внутренней миграции населения Российской Федерации». Развитие внутренней миграции может и должно становиться альтернативой

привлечения иностранных работников, где это возможно. Среди задач государственной миграционной политики заявлено «содействие развитию внутренней миграции». Для этого предполагается:

- упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания;
- информирование населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;
- развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности;
- поддержка учебной миграции российских граждан, в том числе в целях получения образования и переквалификации по профессиям, наиболее востребованным на рынке труда;
- содействие местной внутренней миграции, прежде всего между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями;
- создание инфраструктуры для проживания внутренних трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства;
- поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению мигрантов, в рамках федеральных программ;
- содействие преодолению транспортной оторванности населения, проживающего в восточных и северных регионах страны, от остальной территории России.

Перечисленные задачи не в полной мере отражают специфику миграционных проблем нашей страны: отток населения из дальневосточных и сибирских регионов, наличие в стране значительного количества моногородов, требующих расселения, наличие территорий с избыточным трудоспособным населением.

Миграционные процессы влекут за собой последствия в социальной и демографической структуре российского общества. Они оказывают существенное влияние на общественное разделение и уровень оплаты труда, на рынок труда в целом, а также на уровень социальной напряженности в регионах с длительным и интенсивным притоком людей. Количественные характеристики миграционного оборота крайне редко рассматриваются в органической связи с его конкретными социальными последствиями. А они носят как позитивный, так и негативный характер.

Как показывает статистика [10] большая часть иностранных граждан – трудовых мигрантов, осуществлявших трудовую деятельность в России, прибывает из стран ближнего зарубежья и юго-восточной Азии (Узбекистан, Таджикистан, Киргизия и Китай). Зачастую прибывающие граждане, это лица мужского пола не имеющие высшего и среднего профессионального образования, не знающие русского языка, которые не могут заниматься квалифицированным трудом.

В связи с этим необходимо внести изменения в государственную миграционную политику в решении вопросов трудовой миграции. Предусмотреть условия, при которых возможна трудовая миграция – качественные характеристики мигрантов (образование, возраст, здоровье и т.п.). Определить регионы России, которые нуждаются в той или иной рабочей силе, причем квалифицированной рабочей силе.

Вынужденные переселенцы и беженцы [10] также в основном прибывают в Российскую Федерацию из мусульманских стран СНГ (Грузия, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан), причем это уже не только лица одного пола, а целые семьи, которые привносят и изменения в культуру России, путем заселения Восточной Сибири и Дальнего Востока. Тем самым происходит внутренняя миграция из этих регионов России в Центральную часть коренного населения. Возникает рост негативного отношения к мигрантам со стороны населения России, что приводит к межэтническим конфликтам. С оттоком населения России с севера и востока подрывается трудовой и демографический потенциал страны.

Думается, что сама по себе Концепция миграционной политики в силу многих обстоятельств, требует коренного изменения. Существующая на сегодня государственная миграционная политика не может отвечать потребностям социального, экономического и демографического развития России, а самое главное обеспечению национальной безопасности.

В силу этих причин, и множества других вопрос миграционной политики в России все же стоит очень остро – растет недовольство населения, а существующая система регулирования этих вопросов не справляется. Все понимают, что России необходимы перемены в решении проблем миграционной политики. В этой связи необходимо регулирование вопросов внутренней миграции. Решение социально-экономических вопросов, повышения уровня жизни населения в северной и восточной части России, развитие промышленности и др., т.е. решение таких задач при которых, население не испытывало бы нужды переселяться в центральные части страны.

В целом же миграционная политика именно в Российской Федерации на мой взгляд должна быть направлена на социально-экономическую сферу. Эта будет способствовать росту экономического потенциала, снижению социальной напряженности в обществе, причем, как в целом, так и в «мигрантском» сообществе.

Таким образом, для решения вопросов государственной миграционной политики именно в ближайшие годы целесообразно решить следующие задачи:

- кодификация миграционного законодательства Российской Федерации и создание единой правовой базы, т.е. регулирование этих вопросов только на федеральном уровне;

- издание законодательного акта (закона) о регулировании вопросов привлечения иностранных граждан в качестве специалистов и рабочей силы в Российскую Федерацию, в котором определить качественные характеристики иностранных мигрантов, возраст, здоровье и т.п.;

- создание единой системы учета движения иностранных трудовых мигрантов, от пересечения границы до непосредственного работодателя, консоли-

дировав ведение системы учета в одном федеральном ведомстве (федеральная миграционная служба);

– создание контрольной структуры в Федеральной миграционной службе РФ, миграционная (иммиграционная) полиция, в основном ориентированную на контроль за нахождением на территории РФ иностранных граждан, лиц без гражданства (беженцы, трудовые мигранты и др.);

– создание условий для повышения территориальной мобильности населения России (развитие дорожной сети, развитие доступной малой авиации особенно в восточных и северных регионах РФ, регулирование тарифов ж/д перевозок и авиаперелетов и др.);

– развитие промышленности в восточных и северных регионах Российской Федерации (не быть всемирным донором природных ресурсов, а возводить собственные производства по переработке полезных ископаемых, в том числе и углеводородного сырья);

– развитие социальной инфраструктуры (строительство новых объектов социально-культурного назначения, здравоохранения, спортивно-оздоровительной назначения), тем самым делая эти регионы интересными для жителей РФ.

Список использованной литературы

1. О гражданстве Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 4 авг. 2014 г.) : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

3. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 25 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

4. О Правительственной комиссии по миграционной политике : постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 450 (ред. от 20 дек. 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 2726.

5. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/15635> по состоянию на 13.06.2012.

6. Барсамов В. А. О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования / Барсамов В. А. и др. // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2012. – № 6 (449). – (Сер.: Развитие России).

7. Волох В. А. Трудовая миграция: законодательство и политика // Электронный журнал «NB: Вопросы права и политики». – 2013. – № 3. – Режим доступа: http://e-notabene.ru/lr/article_594.html.

8. Михайлова А. Миграционная политика в РФ: противоречия в теории и практике. – Доступ из информационно-правового портала «Гарант.ру». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/524927/#ixzz3I77YUOt8>.

9. Прудникова С. А. Пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере миграции населения // Сборник тезисов статей. – М. : Моск. ун-т МВД России, 2003.

10. Россия в цифрах – 2014 г. / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

11. Рязанцев С. В. Миграционные тренды и международная безопасность // Журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2013. – Т. 11, № 3–4 (34–35). – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/index.htm>.

12. Рязанцев С. В. Мировой рынок труда и международная миграция : учеб. пособие / С. В. Рязанцев, М. Ф. Ткаченко. – М.: Экономика, 2010.