

§1 ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Макарова М.В.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация: Автор рассматривает основные проблемы миграционной политики. Среди них он выделяет следующие: продолжительный демографический кризис с период с 1991 по настоящее время; миграционное сальдо, не покрывающее естественную убыль населения; неучтенные (нелегальные) потоки трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья. Автор считает что изменения нормативно-правовой базы Российской Федерации носят следующий характер: установленный механизм квотирования не слишком эффективен и, скорее всего, его отменяют; ужесточение ответственности за нарушение положений миграционного законодательства, в частности изменения в УК РФ, в федеральных законах. Используются методы анализа нормативного материала, сравнительного права, синтеза а также другие классические методы используемые в юриспруденции. В качестве выводов по данной работе можно выделить следующие: реформирование миграционной политики государства проходит под действием разнополярных и труднопрогнозируемых факторов; социальное напряжение в обществе остается острой проблемой для государственных институтов; реформы государства в государственной миграционной политике принимают репрессивный и ограничительный характер, в том числе, и для собственных граждан.

Abstract: The author reviews the key problems in the sphere of migration policy. Among these problems she singles out the following: the long-standing demographic crisis since 1991 to current time; migration balance, which does not cover the natural loss of people, unreported (illegal) labor migrant streams from the neighboring countries. The author considers that the changes in the legislation and the bylaws of the Russian Federation may be characterized with the following: the existing quota mechanism is not very efficient, and it shall probably be recalled, there shall be stricter responsibility for the violations of the migration legislation. The Criminal Code of the Russian Federation is likely to be amended, and so shall be the federal laws. The author uses the following methods: analysis of normative materials, comparative legal studies, synthesis, as well as some other classical methods applied in jurisprudence. The article contains the following conclusions: the reform of the migration policy of the state takes place under the influence of variously polarized and hardly predictable factors: social tension in the society remains an acute problem for the state institutions, reforms of the state in the state migration policy become repressive and limiting, influencing Russian citizens as well.

Ключевые слова: Государственная миграционная политика, миграционные потоки, законодательство, социальная напряженность, реформирование, миграционное сальдо, трудовые мигранты, нелегальные мигранты, конституционные права, права человека.

Keywords: State migration policy, migration streams, legislation, social tension, reforms, migration balance, labor migrants, illegal migrants, constitutional rights, human rights.

Миграционная политика государства на сегодняшний момент подвержена значительным качественным изменениям, чем и обуславливается актуальность данной статьи. Реформирование миграционной политики как института началось в 90-е годы прошлого века, так как именно тогда наша страна оказалась фактически не готова к хлынувшим потокам людей из стран СНГ и ближнего зарубежья.

К основным проблемам, выделяемых при анализе миграционной политики Российской Федерации, можно выделить следующие:

- демографический кризис с период с 1991 по настоящее время;
- миграционное сальдо, не покрывающее естественную убыль населения;
- неучтенные (нелегальные) потоки трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья.

Демографический кризис особо опасен тем, что реализация мер, предпринимаемых государством по стимулированию рождаемости, требуют значительного временного интервала, что затрудняет долгосрочные прогнозы численности населения страны и корректировку названных мер.

Трансформация правовых и политических систем

К примеру, согласно Федеральному закону Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 года, размер материнского капитала составлял 250 000 рублей.¹ Индекс потребительских цен за эти годы составила, соответственно, в 2007 году – 115,6 %, в 2008 году – 116,5%, в 2009 году – 106,1%, в 2010 году – 112,9, в 2011 году – 103,9%, в 2012 году – 107,5 %, в 2013 году с начала года ИПЦ составил 103,1 %.²

Следовательно, несмотря на постоянную индексацию материнского капитала, уровень инфляции в стране значительно снижает реальный размер этого капитала. Одно из направлений использования этого инструмента – улучшение жилищных условий семьи, но, при сегодняшней стоимости жилья, использование данного капитала нужно рассматривать как одну из мер поддержки семей. К тому же данный Федеральный закон действует по 31 декабря 2016 года. С 2017 года выплата материнского капитала не предусмотрена.

Особенность основных демографических показателей для нашей страны состоит в том, что, например, хотя миграционное сальдо положительное (см. табл. 1), но естественную убыль населения оно не превосходит.

Анализируя основные показатели демографической ситуации в России по данным Росстата, можно сделать вывод о том, что в России, в отличие от западноевропейских стран, высокий уровень естественной убыли населения не компенсируется миграционным приростом.

Рассматривая особенности потоков трудовых мигрантов в нашей стране, необходимо отметить основные характеристики:

- основная масса мигрантов имеет относительно низкий уровень образования и работает в сфере обслуживания и в отраслях с сезонной занятостью;
- более высококвалифицированные кадры предпочитают ехать в западноевропейские страны.

Привлекательность Российской Федерации для мигрантов неуклонно снижается по сравнению с западными странами, поэтому в скором времени будет происходить конкуренция за трудовые ресурсы, где наша страна явно не займет лидирующую позицию, так как для нашей страны характерны достаточно высокие показатели неравномерного распределения доходов населения, высокий уровень инфляции. Для подтверждения можно привести данные Росстата.

Таблица 1. Общие итоги миграции населения Российской Федерации.³

	2011 год		
	Городские поселения и сельская местность		
	Число прибывших, человек	Число выбывших, человек	Миграционный прирост, человек
Миграция– всего:	3415055	3095294	319761
Из нее: в пределах России	3058520	3058520	–
В том числе: Со странами СНГ	310526	22567	28959
С другими зарубежными странами	46009	14207	31802

¹ Размер материнского (семейного) капитала в 2013 году составляет 408 960,5 рубля (Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ).

² Индекс потребительских цен (ИПЦ), используется в качестве одного из основных показателей, характеризующих уровень инфляции в Российской Федерации. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab-potr1.htm

³ http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/Main.

Таблица 2. Распределение денежных доходов населения России⁴.

Наименование показателя	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Коэффициент	0,422	0,421	0,421	0,421	0,417	0,42
Джини						
Коэффициент фондов	16,7	16,6	16,6	16,6	16,2	16,4

Среди квалифицированных специалистов близкие нам по культуре и языку граждане Украины, Молдовы, Белоруссии едут сейчас работать в Испанию, Италию, а не в Россию.

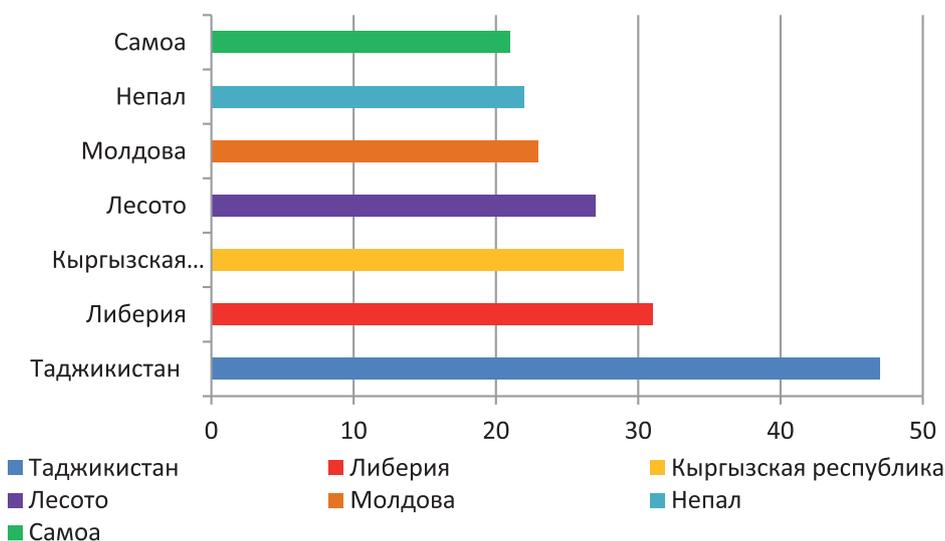
Росстат на 2012 год опубликовал данные о прибывших из стран СНГ. Например, в 2012 году из Беларуси приехало 16564 человек, что по сравнению с предыдущим годом (в 2011 г. – 10182 человек) является положительной динамикой (6382 человека или увеличение на 61%). В 2013 году по странам СНГ прибывших – 363955 человек, в 2011 году – 310549 человек, что свидетельствует о том, что количество прибывших не уменьшается. Вопрос в том, какие по качеству специалисты приезжают и с какой целью.

Вклад в экономику мигрантов оценить затруднительно в силу того, что с одной стороны, они создают и увеличивают валовой внутренний продукт принимающей стороны, а, благодаря денежным переводам на родину, и своей страны, но с другой стороны, пребывание

мигрантов увеличивает нагрузку на социальные расходы государства. В качестве примера можно привести статистику Центрального банка России и Всемирного банка.

Страны СНГ лидируют по поступлениям переводов в процентах от ВВП (валового внутреннего продукта) своих государств. Работники из Таджикистана переправили на родину 47 процентов от ВВП страны, или почти 3,35 миллиарда долларов. В Киргизии доходы мигрантов формируют 29 процентов от ВВП, а в Молдавии – 23 процента⁵.

Из России, по данным Центрального Банка, в Таджикистан в 2011 году было переведено 2,7 миллиарда долларов, за два квартала этого года – 1,2 миллиарда. В Молдову и Киргизию – по 1,6 и 1,4 миллиарда долларов в прошлом году и по 767 и 696 миллионов – за два квартала этого года. Всего в страны СНГ из России ушло за полгода почти 8 миллиардов долларов, а в прошлом году – 16,7 миллиарда.

Рис.1. Денежные переводы мигрантов, % к ВВП к страны.⁶

⁵ В. Козловский «Поназарабатывали тут!» <http://www.rg.ru/2012/11/22/perevodi-site.html>

⁶ Источник – Всемирный банк.

⁴ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm

Трансформация правовых и политических систем

Поэтому положительные последствия от пребывания мигрантов есть и этот фактор необходимо учитывать при формировании государственной миграционной политики.

Следует напомнить о том, что смысл и суть федеральной миграционной политики состоит не только в защите национальной (государственной) безопасности России, а, скорее, в создании приемлемых для людей условий жизни с помощью государства.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации предполагает, что заявленные цели и задачи должны быть выполнены в три этапа. План мероприятий по реализации первого этапа (с 2012-2015гг)⁷, предполагает собой такие разделы, как создание инфраструктуры для проживания мигрантов на основе государственно-частного партнерства, создание инфраструктуры для интеграции и адаптации, что является новшеством по сравнению с предыдущей Концепцией.

Исходя из указанного Плана мероприятий, изменение миграционной политики проводят по следующим направлениям:

- нормативно-правовое обеспечение;
- организационное, информационно-аналитическое и научное обеспечение;
- международное сотрудничество

В Концепции, по аналогии с Конституцией Российской Федерации, указаны основные принципы государственной миграционной политики, среди которых можно отметить недопустимость любых форм дискриминации и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечено в Концепции, численность трудоспособных россиян с 2011 по 2025 год уменьшится не менее чем на 10 миллионов человек, будет расти количество людей старшего возраста. Это повлечет дефицит рабочей силы, обострятся проблемы здравоохранения, пенсионного и социального обеспечения.

Согласно прогнозу Росстата в ближайшие 20 лет население страны будет по-прежнему сосредотачиваться в Центральном и Южном федеральных округах (их доля увеличится за 2002–2026 гг. с 26,3% до 27,3% и с 15,8% до 16,9% соответственно).

В Центральном федеральном округе положительное сальдо миграции за 2005–2025 гг. вырастет в 2,4 раза, и к концу периода на него будет приходиться уже 80%

общего сальдо страны. Подавляющая часть мигрантов обоснуется в Москве и Московской области. Таким образом, данный сценарий подтверждает негативные тенденции в миграционных процессах.

Естественную убыль населения оперативно восполнить нельзя, для того, чтобы в полной мере заработали инструменты демографической политики, необходим значительный временной лаг. Поэтому государственная миграционная политика – это стратегически важный инструмент для всего общества.

Наряду с провозглашенными принципами, государственная миграционная политика имеет две противоречивые направленности. С одной стороны, в Концепции государственной миграционной политики провозглашены гуманные и социально-ориентированные стандарты. С другой стороны, практическая деятельность органов государственной власти зачастую носит антигуманный и коррупционный характер. Во главу угла ставится отношение к иностранным мигрантам, прежде всего, как к людям второго сорта, над которыми можно издеваться и физически, и морально.

Сайт ФМС содержит информацию о преступлениях, совершаемых мигрантами. Однако нет информации о динамике преступлений, совершенных в отношении иностранных мигрантов, к примеру. Также ярким примером является полностью бесправное положение людей, которые с силу обстоятельств находятся в статусе нелегального мигранта.

Продолжая анализировать изменение нормативно-правовой базы, можно указать их основные тенденции.

Механизм квотирования вызывает множество нареканий, поэтому его, наверное, отменят. В частности, Федеральная миграционная служба предлагает создать новые условия для мигрантов. В частности, предполагается упростить такое понятие, как разрешение на временное проживание, а иностранцам, которые нужны нашей стране, сразу давать вид на жительство.

Президент Российской Федерации, В.В. Путин утвердил изменения в законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Согласно новой редакции этого закона, разрешительные документы на привлечение и использование иностранных работников могут оформляться и направляться в форме электронных документов.

Кроме того, закон предоставляет право работодателям и заказчикам работ (услуг) привлекать и использовать для осуществления трудовой деятельности иностранных работников, временно проживающих в Российской Федерации, без наличия разрешения на привлечение и использование иностранных работни-

⁷ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1502-р

ков. Одновременно указанной категории иностранных граждан предоставляется право осуществлять трудовую деятельность без разрешения на работу.

Федеральный закон «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает возможность запрета на въезд в нашу страну в течение трёх лет для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые нарушили порядок выезда из страны.

Изменения внесены в статью 322 Уголовного кодекса РФ и в статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Теперь УК предусматривает уголовную ответственность за пересечение границы России при въезде в страну тех иностранных граждан или лиц без гражданства, въезд которым в РФ заведомо для виновного не разрешен. А в статьях 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса четко указывается, дознаватели и следователи каких органов должны расследовать эти преступления.

Любой закон, регулирующий миграцию, репрессивен, так как «мягких» способов направить миграционные потоки вообще не существует.

Еще одним примером нарушения принципов Концепции является Законопроект № 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ (в целях устранения предпосылок для фиктивной регистрации в Российской Федерации лиц в жилых помещениях и об установлении административной ответственности за нарушение правил регистрации граждан России по месту пребывания или по месту жительства и за их проживание в жилых помещениях в Российской Федерации без регистрации, а также об установлении уголовной ответственности за фиктивную регистрацию в Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства граждан России и за фиктивную постановку на миграционный

учет в жилых помещениях в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства). Он находится на рассмотрении. Этот проект нормативного акта вызвал негативную оценку у правозащитников, рядовых граждан, общественных организаций. Его суть – в тотальной регистрации по месту пребывания и ужесточении наказания за ее отсутствие или нарушение правил. Так, граждане России или иностранцы, имеющие фиктивную регистрацию, будут наказаны штрафом от 100 до 500 тысяч рублей, либо принудительными работами или лишением свободы на срок до трех лет.

Согласно законопроекту, если человек будет проживать более девяноста дней без регистрации по месту пребывания или жительства, ему грозит штраф 2–3 тысячи рублей. Если собственник жилого помещения допустил в этом помещении чье-либо проживание без регистрации, то ему грозит штраф 2–5 тысяч рублей.

Этот закон станет автоматически еще одним препятствием для маломобильного российского населения и создаст дополнительную нагрузку на суды и правоохранительные органы. В случае принятия, закон первым делом ударит по самым незащищенным слоям населения: студентам, трудовым мигрантам из регионов. Соблюдение требований этого закона автоматически создаст благоприятные условия для коррупции.

В качестве выводов по данной работе можно выделить следующие:

- реформирование миграционной политики государства проходит под действием разнополярных и труднопрогнозируемых факторов;
- социальное напряжение в обществе остается острой проблемой для государственных институтов;
- реформы государства в государственной миграционной политике принимают репрессивный и ограничительный характер, в том числе, и для собственных граждан.

Библиография:

1. Федеральный закон Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256-ФЗ от 29 декабря 2006 года.
2. <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=200753-6&02>
3. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/materials/news/doc_1124091296203
4. http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/Main.
5. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/materials/news/doc_112409129620

⁸ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=200753-6&02>