

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Василий Дмитриевич Самойлов, д. пед. н., проф. права,
эксперт в сфере миграции.*

*Тел.: (495) 783-68-48, e-mail: vsamoilov@miemp.ru
Московский университет имени С. Ю. Витте
<http://www.muiiv.ru>*

Статья отражает соображения автора по Концепции государственной миграционной политике Российской Федерации на период до 2025 г., связанные с представленным понятийным аппаратом, государственно-правовым регулированием миграционных процессов в стране.

Ключевые слова: Государственная миграционная политика, миграция, миграционный процесс, мигрант, иностранный работник, высококвалифицированный иностранный специалист, трудовая миграция.



В. Д. Самойлов

13 июня 2012 г., накануне 20-летия ФМС России, Президент РФ одобрил Концепцию государственной миграционной политики страны на период до 2025 г. (далее – Концепция). Почти семь лет проект Концепции ждал своего одобрения, но, к сожалению, так и не стал нормативным правовым актом. Будучи заместителем руководителя Межведомственной рабочей группы по разработке данного проекта с 2005 г. автор полагает необходимым высказать некоторые свои соображения с позиций формальной юридической логики и личного научно-практического опыта.

1. «Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих *эффективному регулированию миграции* и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с *притоком мигрантов*». Из содержания приведенной фразы непонятно, с одной стороны, о регулировании какой миграции идет речь, с другой – приток каких мигрантов имеется в виду: россиян, иностранцев, апатридов или иных.

2. Наибольшие сомнения вызвали основные понятия Концепции:

– во-первых, нет определений искомых понятий «государственная миграционная политика», «миграционный процесс», «миграция»,

– во-вторых, из 11-ти пять понятий связаны со сроками миграции, далеко не однозначно обоснованными: *временная миграция* (на определенный срок), *долгосрочная миграция* (не менее одного года), *краткосрочная миграция* (менее одного года), *сезонная трудовая миграция* (только в течение части года), *трудовая миграция* (временная миграция). Комментарии полагаем излишними (например, оказываются аналогичными долгосрочная и краткосрочная, трудовая и временная миграция),

– в-третьих, конституционное «право свободно передвигаться» [1] заменил термин «перемещения» («*перемещения ученых и преподавателей*»; «*перемещения с рекреационными целями*»; «*перемещения иностранных работников*»). Очевидно, что второй стадией миграционного процесса является именно стадия передвижения, осознаваемого мигрантом (группой мигрантов), причем, добровольного передвижения. Только вынужденные мигранты могут перемещаться вследствие чрезвычайных обстоятельств (например, внутри перемещенные лица из района пожара, наводнения и т.д.), а в нелегальной миграции могут перемещать заложников, людей, вывозимых для продажи (после купли);

– в-четвертых, под «*незаконной миграцией*» предлагается понимать перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

Выходит, что незаконно перемещаться могут только иностранные граждане. Но как тогда быть с гражданами государств, с которыми Россия имеет безвизовый режим? Кроме того, нарушаться могут не только нормы, регулирующие порядок въезда, пребывания (проживания), но и порядок выезда и транзитного проезда [2]. Более того, а как тогда быть с мигрантами-террористами из числа российских граждан, просто иммигрантами, нашими соотечественниками?

3. Вооружившись анализом понятийного аппарата, выявим достоинства второго раздела Концепции «Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации». Подчеркнем, что искомое понятие в первом разделе отсутствует. С самого начала речь идет о миграционных процессах, играющих значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии России. Например, *миграционный прирост* «за последние два десятилетия ... в значительной степени компенсировал более половины (так в значительной или более половины) естественной убыли населения (страны, региона, озера, зоопарка...?)».

4. Согласно п. 7 «*Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов...*» (стало быть – *страны*). Появилось понятие «переселение мигрантов» и возникает вопрос: какое переселение (принудительное, добровольное), и каких мигрантов (россиян, иностранцев, апатридов)?

5. В п. 8 Очередной новый термин *миграция работников высокой квалификации* как «важный источник накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние в принимающих странах». И тут же «одной из стратегических задач» (она оказалась в Концепции единственной) является «создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой *высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов*». Кто же эти работники-специалисты? Неужели форма 1 – РД, разработанная в 2005 г. под руководством автора, не содержит показателей, характеризующих ВКС – высококвалифицированных иностранных специалистов? (Ответ: содержит в последнем 13-м разделе).

6. Согласно п. 9 «*Мигранты новых поколений*(это каких таких «новых»?), прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников СНГ, *по сравнению с их предшественниками* (Откуда такая преемственность? Кто установил ее?) обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки (подтвердить бы такое заявление фактами).

7. В п. 10 акцент сделан на «неблагоприятные тенденции», которые наблюдаются во *внутренних миграциях* (какие миграции имеются в виду?). Оригинально сформулированы причины *более низкой* территориальной мобильности населения Российской Федерации ... в сравнении с *другими* странами». Они (причины, *С.В.*) «обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка *арендуемого жилья*, высокой *стоимостью жилья и его аренды*».

8. Довольно опрометчиво в п. 12 констатируется «несовершенство действующей системы управления миграционными процессами», что «проявляется в наличии большого числа *незаконных мигрантов*. Ежегодно в стране *от 3 до 5 миллионов иностранных граждан* осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения». Для выделенной констатации требуются доказательства и, прежде всего, в представлении такой системы: она в России создана или же ее действующая модель несовершенна? Кроме того, какие все-таки миграционные процессы имеются в виду?

Безусловно, система привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в *иностранной рабочей силе* нуждается в совершенствовании, но, очевидно, только после того, как она все-таки будет создана. Ведь «непозволительно долго осуществляется формирование механизмов набора *иностраных работников*, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами

российских работодателей». Разве справедливо утверждать, что «исключением является узкая категория высококвалифицированных специалистов», если налоги в российскую казну из них платят немногим более 5 % [3], хотя их зарплата составляет не менее двух миллионов рублей? В чем состоит справедливость?

Еще одна система, а именно, «действующая система квотирования несовершенна», ибо «предполагает *излишне длительные* сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает *привлечения иностранных работников* на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей». В таком случае, почему это «действующая система», если нет от нее никакого толку?

Примечательно требование усовершенствовать порядок привлечения физическими лицами *иностранных работников* для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности. Выходит, что в Россию снова после отмены в 1861 г. вернулось так называемое «крепостное право»? Более того, например, на территории Вологодской области иностранец из страны с безвизовым режимом въезда в Россию вполне законно лично становится на учет в налоговый орган и сам же лично выбирает себе «хозяина» или «хозяйку». Кстати, по состоянию на 11 сентября 2012 г. в России фактически было выдано 909 932 патентов или на 361 328 шт. (65,9 %) больше чем в аналогичный период прошлого года (548 604 шт.) [3].

9. Разработчики Концепции утверждают, что «слабо используется *миграционный потенциал российской системы образования*». Однако часть выпускников наших вузов, россиян, намеренно мигрирует в зарубежные страны для осуществления там трудовой деятельности или вовсе эмигрирует. Но то, что иностранные студенты в России приравнены к трудящимся-мигрантам резко снижает привлекательность получения образования в нашей стране, а также последующее трудоустройство выпускников-иностранцев на российской территории.

10. Только в п. 17 мы встречаемся с «*важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации*», которыми почему то «являются создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности». Недоумение вызывает тот факт, что «важные элементы», оказывается, одновременно являются и проблемами («решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса постоянно проживающего в Российской Федерации, а также *неурегулированностью правового положения иностранных граждан*»).

11. Совсем непонятно, зачем «к организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал СМИ»? Чем же тогда будут заниматься должностные лица полномочных в сфере миграции органов? И потом, разве функция «правительств стран происхождения мигрантов» организовывать в России программы интеграции и адаптации своих граждан?

К тому же в структуре центрального аппарата ФМС России с 10 сентября 2010 г. функционирует структурное подразделение – Управление содействия интеграции, которое является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата ФМС России. Оно создано для обеспечения участия Службы содействия интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян, а также формирования и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения *этноконфессиональных конфликтов* [4].

Организационно-штатную структуру Управления составляют отделы: *разработки стратегии интеграции иностранных граждан*, по работе с национальными сообществами и по связям с общественностью.

12. Не отличается лингвистическими и логическими достоинствами фраза о том,

что «Ставя задачу привлечения в страну мигрантов для *восполнения населения, рабочей силы и развития инновационного потенциала*, следует учитывать, что *миграционные ресурсы* государств – участников Содружества Независимых Государств, ориентированные на Российскую Федерацию, в перспективе *будут уменьшаться*». Из смысла содержания приведенной фразы вовсе не следует, во-первых, кто должен ставить такую задачу, во-вторых, что означает «восполнение населения» (возможно России не хватает женщин репродуктивного возраста, мужчин, не злоупотребляющих спиртными напитками, бразильских футболистов), а как тогда быть с Планом реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года?; в-третьих, развитие «инновационного потенциала» за счет «миграционных ресурсов стран СНГ» представляется маловероятной задачей, так как страны СНГ также прилагают усилия в сфере своей инновационной деятельности и «делиться» своим потенциалом не намерены.

Резюме: дальнейшее представление результатов контент-анализа новоиспеченной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. автор полагает нецелесообразным в силу целеполагания данной статьи, а именно, обосновать объективную необходимость в разработке и утверждении соответствующим нормативным правовым актом (например, президентским указом) реальной Концепции, реальными специалистами и экспертами.

Такой Концепции, которая бы отражала результаты научного анализа состояния и тенденций государственного правового регулирования реальных миграционных процессов, желательно всего их октета. В то же время, автор отдает себе отчет в маловероятности преобразования одобренного президентом страны документа в ближайшей перспективе, хотя сам лично готов войти в состав Межведомственной рабочей группы, уполномоченной на разработку научно обоснованного законопроекта. В целом, в одобренном содержании Концепция непригодна для ее использования (реализации, включения в решение стратегических и тактических задач в сфере социально-экономической и демографической политики России). Это – очередной «полочный» документ.

Литература

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Ст. 27. // Российская газета. 2009. 21 января.
2. Федеральный закон РФ от 15 августа 1996г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28.07.2012 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4322.
3. <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/38297/>
4. Приказ ФМС России от 8 ноября 2010 г. № 402 «Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы». URL: <http://www.fms.gov.ru/about/structure / management/integr/>

THE EFFECTIVENESS OF STATE-LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article reflects the author's views on the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation until 2025, associated with the submitted conceptual apparatus and the state-law regulation of migration processes in the country.

Keywords: State migration policy, migration, migration process, migrant, a foreign worker, a qualified foreign specialist, labor migration.

*Vasily Dmitriyevich Samoilov, the doctor of pedagogical sciences,
the professor it is right, the expert in the migration sphere.*