Рыбак Алексей Александрович – адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД РФ (г. Хабаровск).
Email: mmmasa@rambler.ru

Ключевые слова: миграция, законодательство, конституция, соотечественники, репатриация, демография, переселение, права граждан, иностранный гражданин, беженцы.

В работе рассматриваются наиболее острые вопросы миграционной политики в Российской Федерации и в Дальневосточном федеральном округе в частности.

На основе анализа демографической ситуации в РФ и ДФО, состояния правового обеспечения миграционных отношений выявляются причины неэффективной реализации миграционной политики и предлагается ряд мер, направленных на совершенствование управления миграционной политикой в России и в Дальневосточном федеральном округе в частности.

Проблемы внешней миграции в Дальневосточном федеральном округе и конституционно-правовые аспекты их решения

Период российской истории конца XX – начала XXI столетия характеризуется радикальными преобразованиями всех сфер государственной и общественной жизни. Конституция Российской Федерации 1993 г. юридически закрепила принципиально новые приоритеты и направления развития государства, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства. Одной из ее особенностей является законодательное регулирование прав на свободное передвижение, выбор места жительства, выбор места проживания.

Российская Федерация в настоящее время является открытым государством, в том числе для граждан других государств, которые могут свободно въезжать на ее территорию и свободно покидать ее. А это означает, что объективно возникают различного рода вопросы, связанные с перемещением на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Мобильность населения, одной из форм которой является миграция, может рассматриваться с позиции как положительного, так и отрицательного влияния на общество, но, как и любой социальный процесс, миграция несет в себе позитивный заряд лишь в случае ее подконтрольности.

Если же государство не контролирует и не регулирует миграционные отношения в обществе, то может возникнуть определенная напряженность, так как нарастающее количество прибывающих из-за границы государства мигрантов объективно влияет на возникающие социальные проблемы для местного населения и для соответствующих государственных структур,

которые, как правило, не готовы оперативно решать их социальные, экономические, психологические проблемы, что негативным образом сказывается на самих мигрантах. Социальная неустроенность, отсутствие работы, жилья объективно способствуют криминальной активности среди мигрантов. И наоборот, резкое и неконтролируемое увеличение доли мигрантов порождает ответную негативную реакцию местного населения [1].

Подобные социальные процессы уже имеют место в Российской Федерации, особенно в тех регионах, где наблюдается увеличение доли нетитульного населения. С 1992 г. наметилась устойчивая депопуляция жителей России. Прекращение роста населения произошло за счет сокращения как естественного, так и миграционного прироста [2]. Нестабильная экономическая ситуация в стране, полная либерализация режима эмиграции способствовали оттоку работоспособного населения России в наиболее благоприятные страны. В свою очередь, волна межэтнической напряженности и откровенно межэтнических войн, разразившихся после распада Советского Союза, вызвала значительный поток беженцев и перемещенных лиц на постсоветском пространстве в пределах территории России.

Отставание законодательства, регулирующего миграционные процессы в стране, прозрачность границ, отсутствие должного опыта работы органов исполнительной власти в миграционной сфере также послужили причинами незаконной миграции в Россию, которая постепенно приобрела массовый характер, достигнув невероятных размеров [3]. По оценкам Госкомстата России, к 2010 г. количество нелегальных трудовых мигрантов прогнозируется в пределах от 14 до 19 млн. человек [4].

Что касается регионов, то к числу самых проблемных относится Дальневосточный федеральный округ (ДФО), поскольку специфика геополитического положения региона привела к резкому увеличению числа мигрантов на его территории. В частности, по данным ФМС, по Хабаровскому краю на территорию ДФО в 2007 году въехало 377 739 иностранных граждан, что на 10% больше, чем за предыдущий период. В то же время, с рабочими визами на территории ДФО в 2007 году работало 139000 тыс. человек, что на 50% больше чем в 2006 г. (69,8 тыс. чел.). Если следовать данным МВД, по которым соотношение незаконных и законных мигрантов равно приблизительно 1:10, то общее количество иностранных граждан, работающих на территории ДФО, приближается к 1,5 миллионам, что соизмеряется с общим количеством проживающих в ДФО российских граждан [5].

В то же время, на протяжении длительного времени наблюдается тенденция сокращения общей численности населения по ДФО, в том числе трудоспособного возраста. Из округа ежегодно эмигрируют тысячи высококвалифицированных специалистов и не только в западные районы страны, но и за рубеж. Принимая во внимание нарастающую естественную

убыль населения (смертность в несколько раз выше рождаемости), положение становится критическим. В условиях экономического кризиса, когда многие россияне могут потерять работу, дешевая рабочая сила нелегальных мигрантов является серьезным дестабилизирующим фактором в социально-экономической обстановке региона.

Безусловно, прежде всего, решение этой проблемы лежит в области конституционно-правового регулирования.

При рассмотрении законодательства, регулирующего миграционные процессы в Российской Федерации, первоначально необходимо выделить нормы международного права. Подписание и ратификация международных соглашений и договоров, иных документов международного права способствуют имплементации в российское миграционное законодательство международных терминов и положений.

Данные правовые акты делятся на три группы в зависимости от того, сколько государств и в каких регионах полагают для себя обязывающими положения и нормы этих документов.

Это, во-первых, документы глобального масштаба, которые принято именовать универсальными, поскольку их участниками является, за редким исключением, подавляющее большинство государств планеты [6]. К большинству таких актов Россия присоединилась, находясь еще в составе СССР, и продолжает свое участие в них в качестве правопреемника СССР.

Примерами правового сотрудничества в этом направлении в постсоветский период являются Законы РФ от 24 апреля 1995 г. № 47-ФЗ «О ратификации соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся – мигрантов» [7], от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации конвенции организации объединенных наций против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» [8] и т. д.

Во-вторых, это международные документы регионального масштаба. К ним относятся документы Совета Европы и Содружества Независимых государств. Например, Федеральные законы от 28 марта 1998 г. № 44-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и протоколов к ней», от 12 июля 2000 г. № 97-ФЗ «О ратификации соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых государств в борьбе с незаконной миграцией» [9]. Особенностью этих документов, выработанных в рамках указанных межгосударственных образований, является то, что они содержат общепринятые для стран-участниц подходы к мигрантам и по отношению к миграционным процессам.

В-третьих, немаловажную роль в регулировании миграционных процессов играют двусторонние договоры и соглашения, в которых участвует Российская Федерация. Например, Федеральный закон от 14

ноября 1997 г. № 139-ФЗ «О ратификации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» [10]. В данном случае ратифицированные двусторонние договоры и соглашения, касающиеся миграции, на более детальном уровне регулируют правоотношения в этой сфере [11].

В настоящее время принято 22 федеральных закона, 273 подзаконных правовых акта, в том числе 31 акт – Президентом РФ, 143 акта – Правительством РФ, 99 актов – федеральными органами исполнительной власти по вопросам миграции [12].

К сожалению, этот массив нормативных правовых актов, охватывающий период развития миграционного законодательства с момента принятия новой Конституции РФ 1993 г. по настоящее время пока не смог в полной мере исправить ситуацию и направить ее в позитивное русло. Современная миграционная политика, по мнению многих специалистов, характеризуется нестабильностью, резкими переменами от политики благоприятствования миграции до жесткого ограничения и сменой на более мягкий режим миграции для отдельных категорий (например, соотечественников), проведением «миграционных амнистий» и т. д.

То есть одной из основных проблем в настоящее время в сфере миграционной политики является отсутствие стройной структуры и хаотичность развития миграционного законодательства. Данная проблема обусловлена, прежде всего, тем, что в России отсутствует единая государственная концепция миграционной политики. Это приводит к тому, что, например, в ДФО происходит прямое вытеснение российского населения иностранными мигрантами, что переводит проблему уже в геополитическое русло.

Отсюда следует важный вывод – позитивные результаты в области миграционной политики невозможны без принятия срочных мер в области конституционно-правового регулирования. И здесь, наверное, предстоит серьезная работа над новыми поправками, прежде всего, в Закон "О гражданстве РФ" и над поправками в Закон "О правовом положении иностранных граждан". Почему?

Дело в том, что в данных условиях организация работы по стимулированию притока мигрантов из нового зарубежья и поддержке оставшихся там соотечественников при жестком регулировании иммиграции из старого зарубежья не имеет альтернативы.

Но даже эти поправки не решат окончательно эту проблему. Безусловно, давно нужен Закон "О репатриации". Но здесь есть много подводных камней, об которые разбиваются все попытки законодателей провести этот закон.

Прежде всего, основные проблемы возникают на уровне субъектов миграционных правоотношений.

В основе классификаций субъектов миграционных правоотношений – мигрантов, предполагается использование такого основополагающего критерия, как доминирующая мотивация лиц к переселению, которая всегда была и будет выражена в стремлении к более высокому жизненному уровню. Но кроме экономических, миграция обладает и рядом других причин.

Международная организация труда разработала классификацию видов субъектов современной международной миграции, в их числе: переселенцы, трудовые мигранты, высококвалифицированные профессионалы, нелегальные мигранты, беженцы.

Анализ современной юридической литературы, посвященной современным миграционным процессам в России, позволяет выделить дополнительные категории субъектов миграционных отношений на территории России: беженец, соотечественник, трудовой мигрант, незаконный (нелегальный) мигрант.

Наибольшие споры вызывает вопрос: кто же из бывших советских граждан является соотечественником, имеющим право на репатриацию, а кто нет?

На первый взгляд все вроде бы просто: возвращаться репатриантами могут те соотечественники, у которых нет другой родины, кроме России. Но здесь возникает множество вопросов. Например: могут ли считаться соотечественниками евреи или армяне, чьи предки на протяжении веков жили в России, но ведь, кроме России, существуют также Израиль и Армения? Закон о репатриации есть в Израиле, Германии, Польше, Казахстане и даже у нас, в Адыгее. Там речь идет, как правило, о представителях нации, признанной во внутреннем законодательстве государствообразующей, титульной. Мы к такому признанию не готовы в силу своей исторической многонациональности.

На тему выхода из сложившейся ситуации писалось множество статей и публикаций, где прослеживается один главный момент: необходимо осуществление эффективной миграционной политики, где предпочтение отдавалось бы мигрантам постсоветского пространства, с идентичной нам культурой и мировоззрением.

В настоящее время по вопросу о соотечественниках существует много мнений, предложений.

Но ясно одно – это большой круг лиц. Применение такого понятия в законе о репатриации в настоящий момент для России достаточно проблематично. Причин тому множество. Основная – это то, что закон о репатриации предполагает переселение большого количества граждан, в том числе неспособных к трудовой деятельности лиц (например, пенсионеров, инвалидов и т. д.), имеющих невостребуемые на сегодняшний день специальности и т. д., т. е. лиц, которым необходимо будет выплачивать различного рода пособия, вместо того чтобы извлекать пользу из их способности трудиться.

В этом положении промежуточным и подготовительным этапом к принятию закона о репатриации могла бы стать государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Но и здесь, как показывает практика, не все благополучно.

Программа поэтапно реализуется с 2006 года. Стоит сразу оговорить, что она не имеет ничего общего с законом о репатриации. Классические программы репатриации, которые можно наблюдать, например, в Германии, Израиле, если говорить о странах более близких – в Казахстане, базируются на четкой религиозно-этничесткой идентификации переселенцев. Важнейшую роль в этих программах играет идеологический фактор "объединения нации". Но все это не относится к нашей программе, где записано, что она "направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов". И носит, преимущественно, не идеологический, а технократический характер. Такая ее особенность объясняется недостаточной мощью Российской экономики для принятия всех желающих соотечественников из зарубежных стран [13].

С этим связаны и те небольшие цифры, которые озвучивают российские регионы, когда говорят о своих планах по приему соотечественников. Ведь переселиться по программе могут далеко не все соотечественники, а только те, чья специальность будет востребована на конкретных предприятиях и в конкретных учреждениях конкретных российских регионов. А если не будет востребована – то могут, соответственно, и отказать. А поскольку именно регионы несут основную нагрузку при реализации госпрограммы, то вряд ли они будут сознательно взваливать на свои плечи лишнюю нагрузку. Смотря на результаты данной программы, можно с уверенностью сказать, что она дает откровенные сбои. В 2007 году предусматривалось переселение в Россию 25 тыс. человек, но, к сожалению, реально на начало декабря переехали 160 семей (ДФО – 2 семьи) [14].

В 2008 году положение не улучшилось, а ухудшилось. Это, прежде всего, касается Дальневосточного региона. Так, по данным управления Федеральной миграционной службы России по Приморскому краю, в первом квартале 2008 года статус вынужденных переселенцев имели 153 человека (73 семьи) [15]. Это на 28,5% меньше, чем на эту же дату 2007 года. Но даже эти люди не подпадают под программу переселения соотечественников из стран СНГ.

Возникает вопрос: для чего она принята? Скорее всего, для изменения демографических и миграционных тенденций в России и, возможно, для решения проблем самих соотечественников в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но не для устранения проблемы обеспечения трудовыми ресурсами таких регионов, как ДФО в ближайшей будущем.

Действительно, можно с достаточной определенностью утверждать, что проблемы соотечественников постоянно находятся в центре внимания Президента РФ, Правительства РФ, представительных органов государственной власти. Со времени распада СССР было принято много законов, указов, распоряжений, концепций и программ, касающихся нелегкой жизни соотечественников, но очень многие из них так и не достигли цели своего предназначения [16].

Здесь, очевидно, две главные причины.

Первая, как уже упоминалось выше, заключается в том, что экономические возможности для приема и обустройства иммигрантов у России сейчас весьма ограничены. В условиях экономического кризиса они становятся еще более проблематичными.

Вторая в том, что массовый отъезд русских из стран ближнего зарубежья лишает Россию той части населения, которая сдерживает откровенный национализм и антироссийские настроения, служит мощным связующим звеном с Россией, а также является наиболее перспективной базой для экономических связей и рынком для российских товаров и культурной продукции в странах проживания.

В этом, безусловно, есть здравый смысл, но строя миграционную политику сегодня, приходится констатировать, что решение демографических проблем в регионах, подобных ДФО, требует значительного промежутка времени и не может ограничиваться работой только с соотечественниками.

Вот лишь некоторые цифры. По плану до 2012 года в Приморский край должны приехать только 6700 переселенцев [17]. Непонятно, откуда взялась именно эта цифра. При этом, только для строительства объектов к саммиту АТЭС, который будет проходить на территории края, придется привлекать 25 – 30 тысяч рабочих. Откуда брать специалистов, если сейчас в строительной отрасли края занято в общей сложности 30 тысяч человек, а за год на всех строительных площадках осваивается 12 – 16 миллионов рублей? Возникает вопрос: сколько лет имеющиеся в наличии строители будут осваивать даже первоначально озвученные на подготовку к саммиту 148 миллионов рублей [18]? Это только одна проблема. Подобных примеров по Дальневосточному округу десятки.

Таким образом, следует взвесить и другие факторы миграционной политики, которые сегодня не являются главными на федеральном уровне, но могут стать основными на региональном.

Решение, к сожалению, в ближайшем будущем лежит только в одной плоскости – использование иностранной рабочей силы. Но причины, условия и следствия ее применения в ДФО несколько отличны от причин, условий и следствий, допустим, в Москве или Санкт-Петербурге.

Если в центральных областях России активное применение иностранной рабочей силы связанно, прежде всего, с ее низкой стоимостью, то в ДФО – с отсутствием для нее альтернативы.

Концентрация капитала в центральных областях в сотни, а то и в тысячи раз, превышает капитал на окраинах России. В связи с чем, мы можем наблюдать относительно успешное, пропорционально выверенное и контролируемое со стороны государства применение иностранного капитала, иностранной рабочей силы в центральных районах России и, практически, неконтролируемые процессы распространения нелегальной миграции и массовое завладение российской собственностью иностранными гражданами в ДФО.

В этой связи, остро назрела необходимость наряду с дальнейшим совершенствованием правового обеспечения управления миграционной политикой в отношении соотечественников, обратить внимание на разработку правовой базы единой программы управления иностранной рабочей силой. В ней должны субъектами управления выступать не только подразделения ФМС, но и более активную позицию должны иметь органы внутренних дел, ФСБ и региональная администрация. Без решения этой задачи эффективной и безопасной миграционной политики в ДФО ожидать не приходится.

Литература и источники:

1. Лялякин, Ю. А. Некоторые особенности миграционных процессов, происходящих в России : труды Академии управления МВД России / Ю. А. Лялякин. – М., 2007. – №3.

2. Забарская, И. А. Итоги Всероссийской переписи населения. Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия : сб. материалов IX Международного семинара по актуальным проблемам миграции, 23-24 июня 2003 г. / И.А. Забарская. – М., 2003. – С. 54.

3. Миграционные процессы и государственный контроль // Миграционный вестник. – 2004. – № 1.

4. Рахманинова, М. В. Россия в цифрах / М. В. Рахманинова // Федеральная служба государственной статистики // www.gks.ru

5. Статистика УФМС по Хабаровскому краю / Динамика миграционных процессов в ДФО за 12 мес. 2007 г.

6. Правовое регулирование миграционных процессов в РФ. – М. : Международная Организация по Миграции, 2002. – С. 6.

7. СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1457.

8. СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1684.

9. СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1466 ; СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3006.

10. СЗ РФ. – 1997. – № 46. – Ст. 5242.

11. Сандугей, А. Н. НТИЦА / А.Н. Сандугей // Административно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. – М., 2007 г.

12. Брик, А. Д. Государственная миграционная политика России как элемент основания миграционного законодательства / А.Д. Брик. – Ростов-на-Дону, 2008. – С. 15 – 25.

13. Пантелеев, С. Ю. Информационный портал для соотечественников / С. Ю. Пантелеев // «Мифы вместо Госпрограммы», 13 мая 2008 г.

14. Информационный портал для соотечественников // «Родина-мать зовет. Да принять не может...», 14 мая 2008 г.

15. Статистика УФМС по Хабаровскому краю / Выписка из обзора ФМС России об итогах деятельности территориальных органов ФМС России в 2008 г.

16. Затулин, К. MassMedia / К. Затулин // «Соотечественником можно считать того, кто сам к этому стремится», 19.04.2008 г.

17. Краевая целевая программа «Об оказании содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007 – 2012 г. // Закон Приморского края от 28.06.2007 № 112 – КЗ.

18. Программа «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» : Постановление главы г. Владивостока от 22.04.09 № 381 // Официальный сайт администрации г. Владивостока www.vlc.ru