

УДК 340.1

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

А.В. Путяткин

Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам современной миграционной политики, в том числе вопросам недопущения нарушений мигрантами прав российских граждан. Обосновывается необходимость развития социально-адаптационного направления миграционной политики. Отмечается, что опыт Республики Татарстан по оказанию социальной и медицинской помощи лицам, не имеющим российского гражданства, отражает положительные тенденции регионального законодательства, которые можно учитывать в других регионах страны.

Ключевые слова: правовая миграционная политика, мигранты, незаконная миграция.

Определение ценностных оснований и приоритетов правовой миграционной политики представляется актуальной и существенной теоретико-правовой проблемой, положительное решение которой должно способствовать проведению целостной, сбалансированной и продуктивной деятельности государственных органов в сфере регулирования сложных миграционных процессов. Исследование данной проблемы позволяет утвердить в теории права его гуманистические основы, показать наиболее перспективные пути воздействия на общественные отношения, складывающиеся внутри государственных и межгосударственных коммуникаций, в целях повышения эффективности защиты прав и свобод личности, находящейся на территории Российской Федерации. Результативность правовой политики в сфере законодательного обеспечения миграционных процессов возможна при условии систематической, стабильной и эффективной деятельности правотворческих, правоохранительных органов, судебной системы, государственных, муниципальных, общественных и других объединений [1, с. 107].

В современных условиях миграция населения представляет собой значительный социальный, экономический, правовой, демографический фактор развития общества. При этом изменения миграционной карты российских регионов на сегодняшний день хотя и урегулированы в значительной степени нормативно-правовыми актами, однако сами законодательные акты и правореализационная деятельность в этой области представляют собой достаточно проблемные сферы юридической науки и практики (см. [2]).

С учетом названных проблем определенную актуальность приобретает и правовая регламентация отдельных миграционных процессов в РФ, и миграционная

политика РФ в целом. Изучение указанной проблематики позволяет своевременно выявить как позитивные, так и сугубо негативные тенденции в области миграции, и, соответственно, выработать пути разрешения проблем в данной сфере.

Формирование российского миграционного законодательства связано с процессами начала 90-х годов XX в., когда беженцы, опасаясь за свою жизнь во время войн и локальных конфликтов на территории бывшего СССР, прибывали в РФ, в связи с чем государству необходимо было выработать правовой механизм регулирования данных процессов. В последующем изменение миграционных потоков, в частности их наполнение в большей степени трудовыми мигрантами, поставило перед органами государственной власти несколько иную задачу – выработать меры по надлежащей правовой регламентации трудовой миграции.

Внимание законодателя к вопросам трудовой миграции было приковано и в связи с наличием в РФ ярко выраженных демографических проблем, характеризующихся в том числе прогрессирующей естественной убылью численности населения России. Согласно имеющимся прогнозам, к 2020 г. численность населения страны по сравнению с 2005 г. уменьшится на 7.3 млн человек и составит 136.2 млн человек. Кроме того, по сведениям Федеральной службы государственной статистики, полученным на основе анализа данных Всероссийской переписи населения 2002 г. и демографических исследований, в России с 2005 г. началась естественная убыль трудоспособного населения, достигающая примерно 1 млн человек в год [3, с. 5]. По мнению специалистов, нивелировать сложившуюся демографическую проблему возможно путем привлечения трудовых мигрантов.

В РФ на сегодняшний день находится более 10 млн иностранных граждан, из которых 42% пребывают с различными целями, не связанными с осуществлением трудовой деятельности, 17% законно работают на основании разрешения на работу или патента, однако 21% находящихся в стране иностранцев превысили срок законного пребывания [4]. При таких обстоятельствах особую актуальность приобретают доктринально обоснованные стратегии построения правовой миграционной политики государства, а также возможности разработки и осуществления реального комплекса мероприятий, призванного соблюсти баланс интересов граждан страны и прибывающих в нее лиц в целях недопущения социальных конфликтов между мигрантами и реципиентным сообществом.

Снять либо по крайней мере максимально снизить степень социальной напряженности – это и задача государства, и его интерес, заключающийся в уменьшении асоциальных видов поведения, преступности, недовольства населения. При этом распространение мероприятий по социальной адаптации может принести и экономический эффект в отличие от мер принудительного характера. В частности, согласно выводам шведских специалистов экономическая эффективность программ социальной адаптации нелегальных мигрантов по отношению к репрессивной деятельности соотносится в пропорции 1:3 [5].

Нелегальные трудовые мигранты, оказавшиеся в чуждой для них среде, могут усилить угрозу национальной безопасности государства, так как они не подвержены государственному учету, не прибегают к официальному трудоустройству

и налогообложению, исключены из числа получателей мер социальной защиты государства, нередко находят средства к существованию в теневом секторе экономики или добывают их преступным путем. Присутствие нелегальных мигрантов может привести к ухудшению межнациональных отношений в обществе и даже спровоцировать конфликты на этнической почве, изменить национальный рынок труда, увеличить границы теневой занятости, что представляет реальную угрозу экономической безопасности государства [6].

Механизмы правового регулирования в исследуемой сфере заключаются в планировании совместной деятельности государственных органов федерального и регионального уровней в целях упорядочения всех видов миграционных процессов. Для достижения позитивных результатов это управление должно быть системно обоснованным, многоплановым и находить свое выражение в стратегиях правового развития российского государства, признающего права человека высшей ценностью.

Под правовой миграционной политикой мы понимаем систематическую деятельность государственных и иных уполномоченных органов, общественных организаций, граждан по правовому регулированию миграционных процессов на территории Российской Федерации. В этом смысле одним из направлений правовой миграционной политики должно быть развитие ее социально-адаптационной сферы. Главная задача этой области – осуществление деятельности по самоидентификации и идентификации миграционного сегмента в доминирующее сообщество. Стратегия и тактика данного вида правовой политики конкретизируется в социальной адаптации мигрантов, их трудоустройстве, противодействии распространения алкоголизма и наркомании в их среде, оказании социально-психологических, медицинских и иных услуг как на общероссийском, так и региональном уровнях [7, с. 497–499].

В качестве примера реализации этого направления можно привести опыт Республики Татарстан по выявлению заболеваний, в том числе инфекционных, среди иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию республики. Актуальность данного вопроса подтверждается тем, что, по информации управлений Роспотребнадзора по субъектам РФ, за 11 месяцев 2007 г. прошли медицинское освидетельствование около 600 тыс. иностранных граждан, среди которых выявлено 1615 ВИЧ-инфицированных, 3058 больных туберкулезом, 7989 больных инфекциями, передающимися половым путем, и 13999 больных другими инфекционными заболеваниями (вирусные гепатиты, острые кишечные инфекции и др.). Это негативно влияет на санитарно-эпидемиологическую обстановку в стране [8]. В целях пресечения распространения в Республике Татарстан заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, в обязательном порядке каждый официально зарегистрированный мигрант проходит медицинское освидетельствование в Центре медицинского освидетельствования иностранных граждан. Целью данного медицинского освидетельствования является выявление таких заболеваний, как туберкулез, лепра, ВИЧ-инфекция, инфекции, передающиеся половым путем. О важности проводимых мероприятий свидетельствует наличие среди обследованных в 2013 г. мигрантов выявленных ВИЧ-инфицированных (7 человек), больных туберкулезом (40 человек), сифилисом (24 человека) и другими инфекциями, передающимися

половым путем (750 человек). Указанный центр, созданный в Татарстане два года назад на базе одной из поликлиник Республиканского кожно-венерологического диспансера, стал первым учреждением в России, где медосвидетельствование мигрантов проводится по принципу «одного окна». Стоимость медицинского осмотра – 1800 руб. – оплачивается либо работодателем, либо самим иностранным работником [9]. Использование такого опыта, на наш взгляд, может позитивно влиять на сохранение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан РФ в целом.

Незаконная миграция, являясь специфической формой маргинальности, оказывает негативное воздействие на различные сферы жизнедеятельности общества. В экономической сфере незаконная миграция увеличивает размеры теневой экономики, способствует изъятию из финансового оборота значительного объема денежных средств, в том числе путем вывода их за рубеж, обостряет ситуацию на рынках труда; в политической – является прямой угрозой геополитическим интересам страны; в социальной – обостряет социальную напряженность и межнациональные отношения; в правовой – ухудшает состояние законности и правопорядка, осложняет криминогенную ситуацию; в экологической – нарушает права российских граждан на благоприятную окружающую среду и здоровье.

Кроме того, незаконная миграция как специфическая форма маргинальности таит в себе угрозу и для самих мигрантов. Зачастую они не желают обращаться в государственные органы, в том числе по вопросам регистрации своего пребывания на территории РФ, что в конечном итоге ставит мигрантов в заведомо невыгодные условия в правоотношениях с работодателями и, как следствие, приводит к ущемлению их прав.

Некоторые черты маргинального типа личности, такие как маргинальная раздвоенность и конфликтность, присущие иммигрантам в период, когда старые привычки уже девальвировались, а новые еще не сформировались, были изучены основоположником Чикагской социологической школы Р.Э. Парком в начале XX в. По мнению автора общей теории маргинальности, они ведут к формированию у мигрантов определенного типа поведения, характеризующегося, помимо прочего, отсутствием либо сведением к минимуму общения с местным населением, непризнанием правил поведения модальных общностей, следствием чего является создание своеобразных национальных анклавов и низкий уровень адаптации, либо ее отсутствие [10, p. 135].

Зарождающийся конфликт интересов личности мигранта и сложившихся общественных отношений способен привести к возникновению криминальных и даже экстремистских тенденций. Дальнейшее распространение этот конфликт может получить в случае ответных проявлений ксенофобии среди населения, кроме того, он может привести к обострению межэтнических противоречий и между коренными жителями [4].

Таким образом, можно констатировать то обстоятельство, что обусловленное фактором незаконной миграции маргинальное поведение нелегальных мигрантов таит в себе многочисленные опасности, среди которых особо необходимо выделить внешнюю угрозу национальной безопасности Российской Федерации и внутреннюю угрозу экономическим интересам государства, а также разбалансированность сфер законности и правопорядка. Представляется, что

при таких условиях значительные силы государственного аппарата должны быть сосредоточены на том, чтобы не допускать конфликтных ситуаций в миграционной среде, а в случае их возникновения – на скорейшем разрешении и минимизации последствий. По данному вопросу М.Х. Фарукшин высказал мнение о том, что при возникновении межэтнического конфликта общество и государство заинтересованы в его быстром урегулировании, поскольку тлеющий конфликт рано или поздно сыграет дестабилизирующую роль [11, с. 318].

По этим причинам повышенное внимание теоретико-правовой науки должно быть уделено вопросам правовой политики в сфере защиты прав и свобод как российских граждан, так и мигрантов. Пребывание лиц на территории РФ, не имеющих законных на то оснований, должно контролироваться правоохранительными органами, главной задачей которых должно стать надлежащее правовое регулирование пребывания мигрантов в нашей стране.

Нельзя не отметить, что особую актуальность данный вопрос приобретает в свете конституционно закрепленных положений относительно прав и свобод граждан. Так, согласно статье 17 Конституции Российской Федерации в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения [12]. А.В. Сидоренко отмечает, что «ключевым фактором, который может обеспечить единство страны и решение основных и наиболее конфликтных национальных проблем в условиях федеративного устройства, является обеспечение равных условий жизни граждан вне зависимости от места их проживания, относительно равного распределения по регионам общероссийских стандартов качества жизни» [13, с. 114].

Не вызывает сомнений тот факт, что конфликты на национальной почве могут быть предотвращены с помощью проводимой государством в лице его органов правовой политики, о чем свидетельствует опыт ряда стран, реализующих, наряду с юридическими средствами ограничения незаконной миграции, одно из двух направлений политики. Первое направление, названное политикой мультикультурализма, заключается в провозглашении права на существование множества культур и создании условий для их развития. Иное направление политики сводится к интеграции мигрантов в культуру страны-реципиента, и по своей сути направлено на их ассимиляцию. В случае отсутствия принуждения такая политика является вполне правомерной [11, с. 321].

Таким образом, правовая политика в сфере регулирования миграционных процессов должна осуществляться не только посредством применения запретительных норм, но и через нормы дозволения, предписаний, а также поощрений. Последние являются элементом системы правовых предписаний и рассчитаны на регулирование поведения соответствующих субъектов права [14, с. 311], в том числе находящихся в маргинальной ситуации мигрантов. Изучению этой категории следует уделить отдельное внимание в контексте построения правовой миграционной политики.

Summary

A.V. Putyatkin. Some Issues of Legal Migration Policy.

The paper is devoted to the topical problems in modern migration policy, including the issues of preventing violations of the rights of Russian citizens by migrants. The author proves the necessity to develop the social adaptation area of migration policy. The experience of the Republic of Tatarstan in providing social and medical assistance to individuals who do not have Russian citizenship reflects positive trends in the regional legislation. This experience can be used in other regions of the country.

Keywords: legal migration policy, migrants, illegal migration.

Литература

1. *Рыбаков О.Ю.* Правовая политика как научная теория в юридических исследованиях // *Право. Законодательство. Личность.* – 2010. – № 2 (9). – С. 107–110.
2. *Седых Н.П., Козлов Е.Н., Козлова Л.Е., Игошин Н.А.* Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации – СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2010. – 123 с.
3. *Степашин С.* Суверенная демография // *Рос. газ.* – 2007. – 7 марта.
4. *Егорова Е.Ю.* Нелегальная миграция в России. – URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top, свободный.
5. *Карпова И.Н.* Социальное государство в эпоху глобализации // *Гражданин и право.* – 2006. – № 11. – С. 2–7.
6. *Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В.* Динамика развития миграционного законодательства в современной России // *Журн. рос. права.* – 2010. – № 10. – С. 3–14.
7. *Степаненко Р.Ф.* Понятие, основные виды и направления правовой политики в сфере правового регулирования процессов маргинализации // *Право и политика.* – 2014. – № 4. – С. 493–504.
8. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 дек. 2007 г. № 86 «Об организации медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства» // *Рос. газ.* – 2008. – 30 янв.
9. *Арсентьева С.* Доверяй, но проверяй. – URL: <http://www.tatar-inform.ru/news/2014/01/09/389647/>, свободный.
10. *Park R.* Human Migration and the Marginal Man // *Classic essays on the culture of cities / Ed. by R. Sennett.* – N. Y.: Appleton-Century-Crofts, 1969. – P. 131–142.
11. *Фарукишин М.Х.* Этничность и федерализм. – Казань: Центр инновац. технол., 2013. – 348 с.
12. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. // *Рос. газ.* – 1993. – 25 дек.
13. *Сидоренко А.В.* Этнический вызов российскому федерализму // *ПОЛИТЭКС.* – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2009. – Т. 5, № 1. – С. 100–115.
14. *Тарханов И.А.* Поощрение позитивного поведения в уголовном праве. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2001. – 330 с.

Поступила в редакцию
09.06.14

Путяткин Артем Владимирович – аспирант кафедры теории и истории государства и права, НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ», г. Казань; заместитель Зеленодольского городского прокурора Республики Татарстан, г. Зеленодольск, Россия.
E-mail: yrenella@yandex.ru