

Лекция. Миграционная политика. Понятие, сущность.

Миграционная политика РФ основные направления.

На современном этапе миграция представляет собой не только социально-экономическое, но и социально-психологическое, этнографическое, нормативно-правовое, политическое явление, которое нельзя назвать однозначным ни по своей сущности, ни по содержанию. Формируются качественно новые миграционные потоки, появление которых обусловлено складывающейся политической и экономической обстановкой в мире.

Трудность состоит в том, что в современном понятийном аппарате отсутствует единое представление о миграции как научной категории. В современной науке теоретическое обобщение проблем миграции носит фрагментарный характер, что связано с отсутствием полных и достоверных данных о мигрантах, миграционных потоках и процессах.

Термином «миграция» (от лат. *migratio* – переселение) обозначают перемещение населения в пределах одной страны (внутренняя миграция) или из одной страны в другую (международная миграция). Обобщив различные теоретические подходы, можно вычленить сущность миграции, которая представляет собой перераспределение населения, связанное с его перемещением по территории одной страны или между государствами, имеющее общественную значимость.

Теоретические подходы к изучению миграции в зарубежных политико-социологических концепциях основываются на принципе «притяжения-выталкивания», теории миграционной системы связей (сетей) и ассимиляционной теории, а также теориях культурологического и этносоциологического направления.

Одной из наиболее серьезных проблем при анализе международных потоков является нелегальная миграция, поскольку в основе ее мотивации практически всегда лежит нелегальное трудоустройство. Незаконность этой формы миграционного передвижения связана либо с нарушением режима въезда, либо с нарушением режима пребывания в стране въезда. Одной из наиболее серьезных проблем при анализе нелегальной миграции является сложность определения количественных параметров этого явления. При определении масштабов нелегальной миграции применяют метод косвенных административных оценок, экспертные оценки, выборочные исследования. Миграция населения — перемещение, связанное с переменой места жительства, — одна из важнейших проблем, рассматриваемая не только как простое механическое передвижение людей, а как сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни. С ней связаны процессы заселения и хозяйственного освоения земли, развитие производительных сил, образование и смешение рас, языков и народов. Характер и структуру, последствия, которые вызывает миграция населения, исследуют различные науки — демография, экономика, география, социология, статистика, этнография и др.

Прикладное значение имеют исследования миграции населения для целей общеэкономического и регионального планирования, использования трудовых ресурсов.

В научной литературе существуют различные точки зрения и порядок определения сущности миграционных процессов. Их анализ позволяет выделить следующие черты миграции: длительность по времени перемещения; территориальный (пространственный) характер; целенаправленность перемещения; объективность; подконтрольность государству; структурная сложность миграционного процесса; многообразие по формам и последствиям: общественная значимость; правовой характер (урегулированность нормами права).

Таким образом, это объективное, обусловленное экономическими, политическими, социальными, демографическими и иными причинами, урегулированное нормами права динамическое общественное отношение, которое представляет собой последовательную совокупность действий органов власти, общественных организаций и физических лиц, направленных на перемещение (переселение) физических лиц в пространстве, носящее временный или долгосрочный характер, связанное с пересечением государственных или административных границ, последствием чего является смена места жительства или пребывания.

По способу реализации миграция подразделяется на организованную, осуществляемую при участии государственных или общественных органов, и неорганизованную (индивидуальную), осуществляемую силами и средствами самих мигрантов без помощи каких-либо учреждений и органов¹

Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики России. Владивосток, 2007. С. 15.

В зависимости от долговременности перемещений населения выделяют безвозвратную (смена постоянного места жительства) и возвратную (временную) миграцию (перемещение на ограниченный срок или определенный временной промежуток). Ряд исследователей безвозвратную миграцию называют полной, полноценной, т.е. совершающейся насовсем; к возвратной (временной) относят сезонную, маятниковую и эпизодическую миграции. Эпизодические миграции — деловые, рекреационные и иные поездки, совершающиеся нерегулярно, необязательно по одним и тем же направлениям, но имеющие определенную целевую направленность. Сезонные миграции — это перемещения главным образом трудоспособного населения к местам временной работы и жительства с сохранением возможности возвратиться в место постоянного жительства. Иногда к сезонной миграции относят поездки на учебу, лечение и отдых. Под маятниковой миграцией понимают ежедневные (еженедельные) поездки населения от места жительства до работы, учебы (и обратно), которые находятся достаточно близко, чтобы совершать каждодневные (или почти каждодневные) перемещения.

В зависимости от причин миграции ее классифицируют на добровольную (добровольное перемещение людей из одного государства в другое) и вынужденную (с целью поиска убежища); в зависимости от целей — на экономическую (улучшение благосостояния, решение экономических проблем и т.д.), социальную (изменение социального статуса, решение социальных проблем), политическую (поиск политического убежища), общественную (вооруженные, социальные конфликты, теракты и др.), культурную, творческую (профессиональную).

В зависимости от пересечения государственной или административно-территориальной границы выделяют внутреннюю и внешнюю (международную) миграцию. Внутренняя миграция — перемещение людей в пределах какого-либо государства с целью постоянного или временного изменения места жительства (обмен населением между селом и городом, переселение в пределах крупных административно-территориальных единиц).

Под внешней миграцией понимается выезд или въезд в государство на более или менее длительный срок по личным мотивам. При этом внешнюю миграцию обычно подразделяют на иммиграцию и эмиграцию. Выезжающих из страны навсегда либо на длительные сроки (по разным причинам) принято называть эмигрантами. Ими могут стать как граждане данного государства, так и проживающие в нем неграждане. Въезжающих в государство на длительные сроки или навсегда (с целью поиска убежища, поселения в стране, занятия трудовой деятельностью, заключения брака, воссоединения с семьей и т.д.) называют иммигрантами. Иммигрантами могут быть как граждане данного государства, проживавшие за границей, так и иностранцы.

Внешнюю (международную) миграцию подразделяют на постоянную (окончательное переселение в принимающую страну), сезонную (кратковременный выезд для работы в тех отраслях хозяйства принимающей страны, которые испытывают сильные колебания в занятости по сезонам), трудовую (рабочую) и политическую миграции. Внешняя трудовая миграция — перемещение людей за границу с целью осуществления оплачиваемой трудовой деятельности. К внешней политической миграции обычно относят потоки беженцев из стран, где они подвергаются политическим преследованиям, угрожающим жизни.

Помимо незаконной выделяют еще криминальную миграцию (термин был введен в науку в 1996 г.).

Исходя из субъектов, можно выделить индивидуальную, семейную, селективную, этническую миграции. В случае индивидуальной миграции территориальное перемещение осуществляется физическим лицом единолично вне зависимости от его семейного и иного положения. При семейной миграции перемещения осуществляются несколькими лицами, имеющими близкие родственные связи. Селективная миграция — перемещение представителей того или иного социального класса (слоя), территориальных и этнических групп, национальных меньшинств и др. Этническая миграция — перемещение лиц, принадлежащих к одной нации. Ее можно рассматривать как разновидность селективной.

В научной литературе в последнее время стал выделяться и такой вид миграции, как экологическая: природные и антропогенные катастрофы, ухудшение состояния окружающей среды привели к появлению сотен тысяч экологических мигрантов.

Сегодня миграционная политика государств одновременно является частью социально-экономической, внутренней, внешней и демографической политики. Для того чтобы правильно выстраивать миграционную политику, нужно всесторонне исследовать основные факторы и причины миграции.

Существует большое количество факторов, влияющих на миграционные процессы, и, безусловно, их необходимо рассматривать во взаимодействии и взаимосвязи. Кроме того, объективные обстоятельства жизни могут выдвигать те или иные факторы в качестве первостепенных.

Являясь важной составляющей демографического процесса, миграционные процессы могут воздействовать на демографическую ситуацию. В одних случаях они способствуют снижению «демографического давления», в других — позволяют компенсировать естественные потери населения. Миграция населения способна привести к существенным изменениям в половозрастной структуре населения отдельных регионов страны. И в этой части миграционная политика выступает как важный компонент демографической политики.

Миграция — мощный рычаг к перераспределению населения не только по территории страны, но и между государствами. Численность населения отдельных регионов, его национальный и конфессиональный состав во все времена служили средством либо объектом экспансии. Учитывая это, а также наличие партнерских и союзнических отношений между государствами, миграцию можно рассматривать как составную часть внешней и международной политики (геополитики).

Одной из важнейших групп факторов, воздействующих на миграционные процессы, является сложившийся жизненный стереотип (стандарт), зависящий в первую очередь от этнических особенностей, обычаев и традиций населения. Миграция населения находится в тесной связи с этническими процессами, а соответственно и с национальной политикой. Часто совокупность факторов, составляющих жизненный стандарт, называют или приравнивают к этническим факторам миграции.

Наиболее тесная взаимозависимость существует между миграционными и экономическими процессами, а следовательно, между миграционной и экономической политикой. Социально-экономические миграционные процессы во многом обуславливают движение капиталов. Экономическая политика определяет необходимую региону численность населения и количество трудовых ресурсов, а также меры экономического стимулирования миграционного притока (оттока) населения в нужных масштабах и направлениях.

Рациональное распределение иммиграционных потоков способствует эффективному функционированию экономики, сглаживает региональные противоречия, устраняет внутреннюю социально-экономическую напряженность. Любое цивилизованное государство заинтересовано в том, чтобы не происходило чрезмерной концентрации населения и экономики в одних регионах и запустения в других. Как правило, размещение населения или его перераспределение осуществляется в форме внутренних переселений.

Воздействовать на миграционные процессы необходимо, используя весь комплекс социальных, политических, административных, правовых, экономических и других механизмов управления. В большинстве государств данная функция отнесена к компетенции центральных органов исполнительной власти. Однако ее реализация связана и с региональной политикой.

Исходя из вышеизложенного, миграционную политику можно определить как основанную на принципах конституционного строя систему объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами.

Миграционная политика тесно связана с проблемами беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, ищущих политическое и временное убежище, трудовых и иных переселенцев, а соответственно, с правовым статусом граждан и иностранных граждан, его конституционно-правовой основой и особенностями для отдельных категорий физических лиц. Первоочередной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища.

Общие подходы и принципы миграции применительно к условиям государства, сложившиеся в этой сфере, установлены конституционно-правовыми нормами, которые определяют: основы правового статуса граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев и др.; право на убежище и круг лиц, имеющих это право; перечень органов, принимающих решения в сфере миграции; порядок учета и контроля; грани возможного вмешательства государственных органов в миграционные процессы. Институциональной основой служат субъекты, к которым, прежде всего, относятся органы государственной власти, общественные объединения, физические лица и др.

К важным элементам миграционной политики можно также отнести право, поскольку в рамках демократического государства оно выступает главным регулятором общественных отношений, служит мерой, ограничением государственной власти, а следовательно, государственных органов. Составляющей миграционной политики выступают, кроме того, формы, способы и направления деятельности в этой сфере, государственно-властные и контрольные полномочия органов, т.е. механизмы реализации политики.

На рубеже XX и XXI вв. миграционная политика стала важным фактором международной жизни и обеспечения национальной безопасности всех без исключения государств. Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда национальных общественных формирований, обостряют национальный сепаратизм, создают условия для возникновения конфликтов на этой почве. Помимо усиления политической нестабильности это ведет к ослаблению единого экономического пространства и его важнейших составляющих — производственно-технологических связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем. К факторам, способствующим нарастанию национализма, национального и регионального сепаратизма в странах Запада, относятся массовая миграция и неуправляемый характер воспроизводства рабочей силы в ряде регионов мира.

В действительности речь идет о постепенном изменении этнонационального, расового и конфессионального ландшафтов западного мира. За последние десятилетия такая тенденция особенно отчетливо прослеживается в США, где с ростом иммиграции из азиатских и латиноамериканских стран заметно меняется демографическая ситуация. По данным опроса общественного мнения, большинство американцев считают наиболее приоритетной задачей сокращение и предотвращение незаконной иммиграции в США¹

Гольдин Г.Г. Миграция и проблемы ее регулирования. М., 2000. С. 41.

По мнению политологов, расширяющееся экономическое неравенство в сочетании с крупномасштабными гражданскими беспорядками вызвало растущие волны людей, оказавшихся в поясе миграции. Многие из этих обездоленных бросились к американо-мексиканской границе — наиболее протяженной между индустриальной державой и развивающейся страной.

В Западную Европу основной поток мигрантов прибывает из Северной Африки, Юго-Восточной Азии, Восточной Европы и бывшего Советского Союза в отчаянных поисках политического убежища или экономических возможностей.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими сферу миграции, на федеральном уровне являются Конституция Российской Федерации, Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также многочисленные Постановления Правительства, вносящие изменения в уже существующую законодательную базу.

По Конституции Российской Федерации, каждому человеку, законно находящемуся на территории РФ, даровано право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также право свободного выезда за границы страны и возвращения в неё. По Конституции гражданин может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство), что никак не умаляет его права и свободы, но и не освобождает от обязанностей [18].

Основные права граждан в системе миграции содержатся в Конституции Российской Федерации.

Право на свободу передвижения также закрепляется в Законе Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В отношении прав и обязанностей граждан Российской Федерации в сфере миграции закон содержит следующие положения. Как и в Конституции, прописано, что все граждане имеют право на свободу передвижения. Реализация данного права обеспечивается путем соблюдения федерального законодательства, лишение данного права возможно только на основании закона.

В Федеральном законе даётся трактовка регистрации по месту пребывания или жительства как необходимого условия реализации прав и свобод гражданина, а также исполнение им обязанностей перед другими гражданами и государством.

Закон содержит положения, определяющие органы, ответственные за реализацию регистрационного учёта. Данная функция разделена между органами внутренних дел, а при отсутствии таковых – местная администрация. Кроме того, если гражданин находится в таких местах, как гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в больнице, другом подобном учреждении производятся по его прибытии и выбытии администрацией соответствующего учреждения производится регистрация и снятие с учёта гражданина.

Закон также даёт чёткое разграничение понятий регистрации по месту жительства и по месту пребывания, заявляя, что при постановке гражданина на учёт по месту пребывания он не снимается с учёта по месту жительства. Кроме того, в законе указаны необходимые документы для регистрации (паспорт и документ-основание). Указываются и случаи, в которых производится снятие гражданина с учёта.

Одним из таких законов, который содержит в себе нормы международного соглашения, является Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2011 г. № 186-ФЗ «О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей». В данном законе Россия соглашается со всеми положениями указанного соглашения, заключённого между Беларусью, Казахстаном и Россией 19 ноября 2010 года в Санкт-Петербурге. Положения Соглашения предусматривают значительное упрощение пребывания и осуществления трудовой деятельности на территориях государств-сторон для трудящихся-мигрантов, которые являются гражданами указанных стран.

Соглашение предоставляет, в частности, следующие преференции:

- а) работодатель может привлекать мигрантов на работу без получения разрешения;
- б) трудовая деятельность мигрантов из этих стран осуществляется, не учитывая квоты;
- в) увеличение сроков регистрации для трудящегося мигранта и его семьи в органах до 30 суток с момента въезда в принимающую страну;
- г) срок временного прерывания приравнен к сроку действия трудового договора;
- д) предоставление мигранту возможности заключения нового трудового договора в течении 15 суток со дня досрочного расторжения старого.

Следующий нормативно-правовой акт, введенный для осуществления регулирования сферы миграции – это Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Данный Федеральный закон вступил в силу с 25 июля 2002 года, последняя редакция данного закона датируется 5 мая 2014 года. Необходимо сразу же указать на то, что любое изменение в положении миграции неизменно влечёт новую редакцию данного закона [20].

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определены правовые, экономические и административно-организационные основы положения иностранных граждан в Российской Федерации. Также в федеральном законе определены права и обязанности иностранного гражданина, органов государственной власти, органов местного самоуправления, возникающие вследствие деятельности иностранных граждан.

Закон предоставляет понятийный аппарат системы миграции и формирует определённую систему, которая позволяет определить положение иностранцев в России. Также закон активно регулирует трудовые отношения, в которых участвуют разные категории иностранных граждан, к примеру, указывает условия, при которых иностранные граждане участвуют в этих отношениях:

1 Иностранные граждане имеют право распоряжаться своими индивидуальными предрасположенностями к труду, роду деятельности и профессии, они также могут использовать своё имущество для осуществления экономической деятельности (имеются ограничения);

2 Работодатель – это физическое или юридическое лицо, которое получило разрешение на использование иностранных работников. В качестве работодателя может выступать и иностранец, если он зарегистрирован надлежащим образом;

3 Заказчиком работ (услуг) имеет такое же определение, как и работодатель;

4 Иностранный гражданин может работать только в случае достижения им 18 лет.

Также указаны и категории граждан, на которых данный порядок не распространяется.

В соответствии с законом, определяются условия временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, временного проживания в визовом и безвизовом режиме, говорится и об основаниях отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, аналогичных условиях и основаниях отказа вида на жительство. Каждая статья данного закона более детально рассматривается в Постановлениях Правительства Российской Федерации: «Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание» и само указанное Положение, «Об утверждении положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство» и соответствующее Положение.

Таким образом, данный Федеральный закон содержит основные понятия, права и обязанности различных категорий иностранных граждан.

Проанализировав лишь некоторую часть нормативно-правовой базы миграционной политики, можно заявить, что основным документом, регулирующим миграцию в самых общих чертах является Конституция Российской Федерации, положения которой более детально раскрываются в различных Федеральных Законах. Следует отметить и то, что Россия активно сотрудничает со странами СНГ, и, расставляя приоритеты в пользу трудового ресурса из данных стран, закрепляет ряд соглашений на законодательном уровне.