

УДК 340

Рогожина Светлана Григорьевна

старший преподаватель кафедры правовых дисциплин,
Филиал Адыгейский государственный университет
sveta.rogozhina.81@mail.ru

Щербинина Наталья Сергеевна,

старший преподаватель кафедры правовых дисциплин
Филиал Адыгейский государственный университет
serbinina815@gmail.com

Лазаренко Татьяна Викторовна

старший преподаватель кафедры правовых дисциплин,
Филиал Адыгейский государственный университет
serbinina815@gmail.com

lazarenko.sten@yandex.ru

Svetlana G. Rogozhina

Senior Lecturer of the Department of Legal Disciplines,
Branch of the Adyghe State University
sveta.rogozhina.81@mail.ru

Natalia S. Shcherbinina

Senior Lecturer of the Department of Legal Disciplines,
Branch of the Adyghe State University
serbinina815@gmail.com

Tatyana V. Lazarenko

Senior Lecturer of the Department of Legal Disciplines,
Branch of the Adyghe State University
serbinina815@gmail.com

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ СТАТУС МИГРАЦИИ

THE CONCEPT AND LEGAL STATUS OF MIGRATION

Аннотация: В данной статье рассматривается трактовка понятия миграции в широком и узком смысле. Приведена правовая база регулирования миграционного процесса. Изложены основные проблемы защиты прав иностранных граждан в России. Административно-правовые нормы, содержащиеся в многочисленных правовых актах, направлены на обеспечение нормальных взаимоотношений Российского государства с мигрантами, а также национальной безопасности нашего общества. Объем прав зависит от установленного в государстве

правового режима: национальный, специальный режим, режим наибольшего благоприятствования.

Ключевые слова: *миграция, иностранные граждане, трудовая миграция, государство, право, административное регулирование.*

Abstract: *This article examines the interpretation of the concept of migration in a broad and narrow sense. The legal framework for regulating the migration process is given. The main problems of protecting the rights of foreign citizens in Russia are described. The administrative and legal norms contained in numerous legal acts are aimed at ensuring normal relations between the Russian state and migrants, as well as the national security of our society. The scope of rights depends on the legal regime established in the State: national, special, and most-favored-nation treatment.*

Keywords: *migration, foreign citizens, labor migration, state, law, and administrative regulation.*

Процессы миграции являются серьезным фактором экономического, социального, политического и культурного развития государства [1, с. 29]. В связи с этим представляет интерес анализ используемого в законодательстве РФ понятия «миграция», выступающего основой для анализа правовой базы миграционных отношений. Миграционные отношения охватывают различные сферы государственного управления, оказывают влияние на демографический потенциал государства, его политическую и экономическую систему.

Понятие «миграция населения» (от лат. *migratio*) означает «переселение, перемещение». Ввиду своей многоаспектности оно имеет множество подходов к своему толкованию.

В широком смысле миграция населения понимается как перемещение людей в самых различных ситуациях и контекстах. Значение термина «мигрировать» в словаре Вебстера указано как «перемещаться из одной страны, местности или населенного пункта в другие». Однако такая широкая интерпретация понятия не учитывает критерии продолжительности, регулярности, целевой направленности, типа пространственного перемещения и др. Ключевой признак в этом случае – это только лишь факт передвижения между какими-либо территориальными единицами [4].

В узкой трактовке понятие «миграция» означает законченный вид территориального перемещения. Так, в энциклопедическом словаре миграция определена как перемещения людей (мигрантов) через границы определенных территорий с переменой места жительства навсегда или на более или менее длительное время.

Основными признаками при узком понимании исследуемого понятия выступают:

- 1) пересечение границы территории;

- 2) изменение места жительства;
- 3) продолжительность такого перемещения.

С точки зрения О.Т. Суюнчалиевой, миграция – это целенаправленное территориальное передвижение (перемещение) населения, обусловленное субъективным волеизъявлением личности и детерминированное объективными причинами (социальными, экономическими, политическими, религиозными, демографическими и экологическими проблемами региона постоянного места проживания). Основные признаки данного понятия: географическое перемещение, временной показатель и цель передвижения [3].

Правовую основу миграционного учета в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Перечислим данную правовую базу: Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и ряд других нормативных актов [1].

Интенсивный процесс глобализации затрагивает не только финансовые и информационные потоки, но также стремительно воздействует на насыщенность и состав международной миграции. На первое место встают нелегальная миграция и незаконная трудовая иммиграция как одни из главных причин расширения угрозы терроризма.

Миграционный поток в Европу относительно затронул России, так как потенциальные беженцы рассматривали в большей степени Россию как временное государство на пути в страны западной Европы. Несмотря на это, по состоянию на 1 января 2019 года на территории РФ находятся 975 тысяч иностранных граждан.

Согласно сведениям Федеральной миграционной службы (ФМС) за 2018 год отмечено около 55,7 млн пересечений иностранными гражданами и лицами без гражданства границы РФ, что на 5,5% больше значения 2017 года [3].

В 2018 году границу территории России пересекли около 18 миллионов иностранных граждан. Значительная часть (53,7%) также принадлежит мигрантам, которые прибыли из Украины, Узбекистана, Казахстана и Таджикистана. В 2018 году гражданство России получили 257822 человека. Среди них основную долю занимали граждане СНГ (92,3%), из числа которых 36,5% - жители Украины.

Особое внимание привлекает к себе миграционная ситуация, которая вызвана радикализацией конфликта на Украине в 2014 году. В целом с 1 апреля 2014 года в Россию прибыло 1,2 миллиона граждан, которые до этого проживали в юго-восточной части Украины.

В 2018 году в органы ФМС Российской Федерации от иностранных лиц было получено 1287 ходатайств о признании беженцами и 152 тысяч заявлений о представлении транзитного убежища из 60 государств. Наибольшую долю обратившихся составили граждане Украины (около 129 тысяч человек, или 98 %), Сирии (1,4 тысячи человек, или 1,1 %) и Афганистана (1,1 тысячи человек, или 0,8 %). Также следует обратить внимание на то, что лишь 95 человек сумели получить статус беженца, притом значительная доля принадлежит гражданам Украины.

На 31 декабря 2018 года на учете в органах ФМС состояло 698 беженцев и 314 тысяч лиц, которые получили временное убежище в России. Разумеется, что данные показатели не отображают реальной ситуации в данной области. К тому же, число граждан, которые признаны беженцами в РФ, не менялось за последние 10 лет и составляло от 500 до 900 человек в год, несмотря на обстоятельства, происходящие в мире. Похожая обстановка и с гражданами, которые получили временное убежище по гуманитарным причинам: их количество за десять лет не превосходило 5 тысяч человек.

Соотношение мигрантов из стран СНГ и Евросоюза достигло 70 % и 10 % соответственно. В последние годы число мигрантов в России увеличилось почти на 40 %.

Несмотря на данные Всемирного банка, по которым Российская Федерация стоит на втором месте после США по приему иностранных граждан, для государства, подключившегося к Конвенции ООН (1951 года) и Протоколу (1967 года), который затрагивал статус беженцев, механизм получения данного статуса до сих пор требует значительного совершенствования. Так, в конце 2018 года появилась тенденция к уменьшению их количества – на 1 января 2019 года в РФ находилось на 10,3 % меньше иностранных граждан, чем на 1 января 2018 года. Это объясняется тем, что процесс их легализации стал более сложным. В то же время, подвергается сомнению способность свободной реализации прав иностранных граждан, которые гарантированы Конституцией РФ. Важное место это приобретает по причине того, что иммигрант способен потерять своё законное положение на каждом этапе нахождения в России, начиная от прибытия в страну, регистрации, трудового устройства и заканчивая выездом. Отсутствие законного статуса может повлечь за собой высылку иммигранта за пределы РФ.

Сегодня наблюдается всплеск оттока граждан из страны и постепенное уменьшение притока мигрантов. Как будет развиваться ситуация в дальнейшем? Существуют аналитические прогнозы ООН,

основанные на статистических данных. Они говорят о том, что такая тенденция сохранится как минимум до 2050 года. Причем отток населения прогнозируется не только для России, но и для всех стран СНГ.

По данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 ноября 2020 года в России проживают порядка 146,6 млн человек. С 1 января текущего года численность населения сократилась на 381 тысячу человек. Стоит отметить, что в аналогичном периоде прошлого года сокращение количества россиян было в 10 раз меньше. Если в текущем году уменьшение числа граждан составило 0,3%, то за январь-ноябрь 2019 лишь 0,03%.

По данным специалистов, за последние 5 лет численность населения сокращается. В частности, в текущем году большую роль в этом процессе сыграла пандемия коронавируса. Всего с момента первого заражения в нашей стране умерло свыше 50 тысяч человек.

Кроме того, по данным на конец 2019 года КСР (коэффициент суммарной рождаемости) составил 1,504 ребенка на одну женщину. По словам экспертов-демографов, чтобы население просто не убывало, нужно чтобы КСР составлял не менее 2,1. Если показатель меньше, то население не воспроизводится, а убывает. По оперативным данным Росстата, на конец октября с начала года ушли из жизни 1 млн 661 тысяча человек, а родились всего 1 млн 193 тысячи граждан.

Следует обратить внимание и на то, что в ФМС России нет управления по делам беженцев и вынужденной миграции – данный отдел включается в состав Управления по вопросам гражданства. Разумеется, что гражданство и убежище предполагают собой разные социальные институты, которые имеют различную правовую базу. Недостаток внимания к институту убежища привел к тому, что судебные органы, по большей части, не склонны к рассмотрению дел по предоставлению убежищ, судьи не ознакомлены с международными правовыми документами в данной сфере и находят для себя простой выход в том, что принимают решения только согласно советам государственных органов. Также, нельзя пропустить тот факт, что одновременно появилась проблема положения лиц без гражданства в России, по которым также принимаются решения об административном выдворении, однако выполнить данное условие невозможно по причине отсутствия государства, которое должно их принять.

Значительной проблемой в области управления и мониторинга миграционных процессов считается ведомственная разрозненность. Проблемами приспособления и объединения мигрантов только на федеральном уровне занимаются сразу несколько ведомств (в структуре ФМС России, Минтруд России и Минобрнауки России). При этом, ни одна из них не считается ведущей в решении этих вопросов. В силу этого, на данный момент нет четко выработанной стратегии государственной

миграционной политики в области адаптации и интеграции мигрантов и защиты укоренившегося населения.

Всё вышесказанное говорит о том, что назрела потребность отделения института убежища в самостоятельный аппарат управления, который включает управляющие органы на федеральном уровне (по меньшей степени полное регулирование в рамках ФМС РФ), установление ответственного лица в правительстве России, который отвечает за данную проблему, осуществление специализированной подготовки судей международного права в сфере обеспечения убежищ иммигрантам, а также формирование подготовленной площадки с целью рассмотрения проблем убежища со смежными министерствами и ведомствами, судебными органами, общественными организациями, представителями Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев ООН, которые на протяжении большого количества времени результативно занимаются вопросами беженцев и других групп вынужденных мигрантов [4].

Безусловно, процессы миграции воздействуют на социально-культурную обстановку в стране, когда права иностранных граждан вступают в конфликт с правами местного населения. На сегодняшний день эксперты отметили, что, если в 90-х годах и в начале 2000-х годов иностранные лица оценивались как экономические соперники, а в середине 2000-х годов на первое место вышла криминальная часть нерегулируемой миграции, и резонансные правонарушения, совершенные мигрантами, породили большое количество протестных акций. В 2010-е годы в иностранных лицах (особенно, граждан мусульманских государств) обычно наблюдают посредников экстремизма.

Согласно сведениям ФКУ «ГИАЦ МВД России», в 2018 году мигрантами на территории РФ было совершено 47 тысяч правонарушений, в том числе гражданами государств СНГ – 38 тысяч правонарушений, или 88% от общего числа. Общая доля преступлений, которые совершены мигрантами в общем числе раскрытых по России почти всегда составляет около 4,9%, при том в городах государственного значения данный показатель в среднем составляет 14,6% [3].

По этой причине выделяется необходимость принять комплекс мероприятий, которые нацелены на недопущение развития в России моноэтнических анклавов – зон компактного проживания значительного количества иностранных лиц в одном маленьком населенном пункте или в одном районе крупного города.

Административное регулирование установления мест проживания иностранных лиц является одним из нечастых ситуаций, когда такое администрирование считается не только неизбежным, но и рациональным по отношению защиты прав и свобод в общем её виде. Особенную актуальность в настоящее время приобрела проблема возникновения в

мегаполисах таких способов заселения приезжих, как размещение в хостелы.

По этой причине в 2017 году был разработан и внесен в Государственную Думу законопроект, запрещающих применять жилые объекты в качестве отелей, иного способа временного размещения, а также представлять в них услуги данного сервиса. Прежде законодатель стремился регулировать вопрос с нелегальной миграцией путем ограничения количества лиц, которые зарегистрированы на единице квадратных метров жилой площади, с целью чего был установлен Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2]. Несмотря на это, он не ограничивает изменения квартир в обычные жилые многоквартирные дома на подобие общежитий для мигрантов. В этом смысле установленные законом препятствия правового характера пребывания мигрантов в РФ обоснованы императивами национальной безопасности.

С 1 января 2017 года произошло упрощение регулирования трудоустройства мигрантов, в частности, к прибывшим в РФ в безвизовом порядке, система квотирования заменена на работу по патенту.

Репрессивные мероприятия в области рабочего найма, также, как и ужесточение полицейского режима для иностранных лиц (к примеру, вопросы их регистрации) чаще всего предоставляют дополнительные причины для обогащения нечистых на руку чиновников и правоохранительных органов.

Одними только административными мерами отрицательные черты изменить не получится. Необходимо действовать комплексно, затрагивая экономические, социальные и информационные рычаги. Беря в учет то, что иностранные лица обычно осваивают и монополизируют наименее перспективные профессии, необходимо снизить налоговое обременение, социальным льготированием, иными экономическими и административными регуляторами, адресными вложениями в профессиональное образование стимулировать привлекательность малоквалифицированного труда для самих россиян, поднять престиж не офисных, а по-настоящему трудовых специальностей, возродив интерес к ним у коренного населения России, в том числе путем внутренней миграции между субъектами России. Для этого нужны меры государственного характера по формированию условий для большей мобильности населения.

Следует пересмотреть миграционную политику страны в области привлечения трудовых ресурсов. Она должна быть направлена не столько на получение больших экономических выгод, сколько на формирование перспективной стратегии, направленной на рациональное использование отечественных и иностранных трудовых ресурсов при условии

непреложного уважения, соблюдения и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов как россиян, так и трудовых мигрантов. При этом нельзя упускать из виду необходимость всестороннего соблюдения прав мигрантов.

Миграционное законодательство движется на пути к гуманизации, 14.01.2021 года депутатом Государственной Думы, Костенко Н.В., внесен законопроект №1093499-7, которым предложено не аннулировать вид на жительство, разрешение на временное проживание и не ставить запрет на въезд в некоторых случаях.

Одной из альтернатив оптимизации трудовой миграции в Российской Федерации будет формирование и совершенствование так называемых рекрутинговых организаций на территории стран-доноров. С поддержкой таких фирм возможно осуществлять на месте не только отбор кандидатов по специальностям, образованию, владению языками, эмоциональной стабильности и т.д., но и создать надлежащую профессиональную подготовку. Тем более что определенная практика уже есть.

В городе Ош Киргизской Республики открылся Центр по изучению и тестированию русского языка, на основе которого проводятся занятия по подготовке трудовых мигрантов, тестирование по русскому языку. Очевидно, формирование единичных учебных учреждений обстановку кардинальным образом изменить не сможет. Нужна значительная модернизация системы управления трудовой миграцией и порядка привлечения иностранной рабочей силы с одновременным выполнением дополнительных мер, направленных на предоставление национальной безопасности.

В общественных дискуссиях миграционная и этническая политика часто рассматривается в непрерывной связи, наблюдается преувеличенное значение этничности, порой выступающей ключевым фактором в определении «свой — чужой» и, как следствие, влияющей на все сферы социальной жизни. Вместе с этим, на первый план обязана выходить не столько этническая принадлежность иммигрантов и страна происхождения, сколько их лояльность к государству пребывания, возможность к адаптации в новом государстве. Главным фактором должна быть интеграция иммигрантов, адекватное восприятие ими норм и ценностей принимающего общества, тем самым гражданская идентичность становится важнее этнической.

Миграция — это экономическое становление государства. Миграционное законодательство России прошло через несколько этапов эволюции. Эти изменения затронули как внешнюю, так и внутреннюю миграцию. Таким образом, в содержание правового статуса мигрантов входят права, свободы и обязанности, предоставленные им в соответствии с нормами международного права, а также национального законодательства государства. Гарантировать мигрантам полноценную

жизнь в обществе, в котором они обосновались - это не просто вопрос соблюдения прав человека, но вопрос взаимного интереса. Мигранты, принятые и уважаемые в обществе, скорее реализуют свой человеческий потенциал и принесут пользу принявшей их стране.

Правовое регулирование миграционных правоотношений в Российской Федерации в настоящее время сталкивается с рядом проблем, основными среди которых являются существующая неопределенность полномочий федеральных и региональных органов по регулированию миграции и большое количество несистематизированных законов и подзаконных актов. Действующее законодательство очевидно подчеркивает роль федеральных органов государственной власти в вопросах регулирования миграции, а также значительную роль органов субъектов. Соответственно, задача установления оптимального соотношения между полномочиями различных уровней государственной власти является первоочередной. Кроме того, необходимо установление системы этих самых полномочий, четкое определение иерархии государственных органов, ответственных за проведение миграционной политики, и их взаимного подчинения с целью исключения дублирования полномочий. Очевидно, что все это не может проводиться без надлежащего правового обеспечения, способного отвечать динамике миграционных правоотношений. В связи с этим вопрос полной переработки миграционного законодательства стоит наиболее остро и в настоящее время требует быстрого и правильного решения. Во многом это может быть достигнуто принятием единого миграционного кодекса, который бы учитывал все существующие недостатки правового регулирования и опирался в том числе и на выработанные правоведами варианты их устранения. Все это позволит добиться существенного улучшения регулирования миграционной сферы в соответствии с современными потребностями.

Литература:

1. *Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ (последняя редакция) // Официальный сайт СПС Консультант Плюс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/*

2. *Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». // Официальный сайт СПС Консультант Плюс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/*

3. *Дашицыренова О. Г. К вопросу о конституционном праве на защиту иностранных граждан на территории Российской Федерации // Вестник ОГУ. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-konstitutsionnom-prave-na-zaschitu-inostrannyh-grazhdan-na-territorii-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 15.05.2021).*

4. Удальцов А.А., Новопавловская Е. Е., Лясович Т. Г. Тенденции защиты прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации посредством конституционного судопроизводства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. №3 (71). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-zaschity-prav-i-svobod-inostrannyh-grazhdan-i-lits-bez-grazhdanstva-v-rossiyskoy-federatsii-posredstvom-konstitutsionnogo> (дата обращения: 16.05.2021).

References

1. Federal Law " On the Legal status of Foreign Citizens in the Russian Federation " of 25.07.2002 N 115-FZ (latest version) // Official website of the SPS Consultant Plus

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/

2. Federal Law No. 376 FZ of December 21, 2013 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". // Official website of SPS Consultant Plus http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/

3. Dashitsyrenova O. G. On the question of the constitutional right to protect foreign citizens on the territory of the Russian Federation // Bulletin of the OSU. 2018. No. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-konstitutsionnom-prave-na-zaschitu-inostrannyh-grazhdan-na-territorii-rossiyskoy-federatsii> (accessed 15.05.2021).

4. Udaltsov Andrey Aleksandrovich, Novopavlovskaya Elena Evgenyevna, Lyasovich Tatyana Georgievna Trends in the protection of the rights and freedoms of Foreign citizens and Stateless persons in the Russian Federation through constitutional legal proceedings // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. No. 3 (71). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-zaschity-prav-i-svobod-inostrannyh-grazhdan-i-lits-bez-grazhdanstva-v-rossiyskoy-federatsii-posredstvom-konstitutsionnogo> (accessed: 16.05.2021).