

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Э. А. Мамонтова

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В. В. Никулин

Ключевые слова и фразы: конституционно-правовой статус иностранных граждан; Конституция РФ; миграционная политика; миграционные процессы; миграция населения.

Аннотация: Рассмотрены принципы регулирования конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, исследованы факторы, вызывающие миграцию и ее последствия. Рассмотрены актуальные проблемы миграционной политики России, обуславливающие необходимость активного государственного вмешательства в миграционные процессы. Выделены основные направления миграционной политики России.

Основополагающим документом для правового регулирования миграционных отношений является Конституция РФ 1993 г. [1]. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации базируется на принципе неотчуждаемости прав и свобод человека (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), который означает, что права и свободы человека принадлежат не только гражданам государства, но и иностранным гражданам. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека могут быть ограничены только в исключительных случаях федеральным законом. От дискриминации иностранных граждан защищает ст. 19 Конституции РФ, в ч. 1 которой установлено равенство всех перед законом и судом, а в ч. 2 – равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности и других обстоятельств. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, если закон РФ вступает в противо-

Мамонтова Эльвира Александровна – кандидат исторических наук, доцент кафедры «Конституционное и административное право», e-mail: mamontova-e@ Rambler.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

речие с международным договором РФ, то применяются правила международного договора [1].

В современной России миграционные процессы стали одним из важнейших источников формирования ее населения, способствуя компенсации нехватки трудовых ресурсов и стабилизации численности населения.

В советский период основным видом миграции населения являлась внутренняя миграция. Государство (преимущественно внеэкономическими методами) управляло территориальным перераспределением населения из «трудоизбыточных» регионов в «трудонедостаточные» и в районы нового освоения.

В современной России, в условиях повсеместной нехватки населения, возможности внутренней миграции почти исчерпаны. Излишнего населения, «трудоизбыточности», сегодня в России нет нигде, за исключением республик Северного Кавказа и юга Сибири, но и там избыток не очень велик. Помимо дефицита трудовых ресурсов, существует еще проблема их территориальной мобильности. Мобильность населения в России намного ниже, чем в развитых странах. Мобильность рабочей силы сдерживают большие издержки на переселение, неразвитость транспортной сети, высокая стоимость покупки или аренды жилья. Поскольку возможности внутренней миграции в решении проблем дефицита трудовых ресурсов и слабой заселенности обширных пространств Сибири и Дальнего Востока минимальны, вопрос о внешней миграции (точнее, об иммиграции), неизбежно станет в ближайшем будущем самым главным вопросом российской миграционной политики.

О влиянии внешней миграции на демографическую ситуацию говорит уже то, что в последние 20 лет миграционный прирост в России компенсировал более половины естественной убыли населения [2, пп. 6, 10]. Так, только в 2012 г. в Россию на постоянное место жительства прибыло из других стран 417,7 тыс. человек, что на 61,1 тыс. превысило показатель 2011 г. [3].

Всего за 2012 г. на территорию Российской Федерации въехало 15,9 млн иностранных граждан, из них только 1,4 млн человек оформили разрешения на работу и еще 1,3 млн человек оформили патенты на занятие индивидуальной предпринимательской деятельностью [4]. Таким образом, очевидно, что основная масса мигрантов трудилась нелегально. По данным ФМС России за первое полугодие 2013 г., лидирующие позиции по количеству трудовых мигрантов занимают Центральный и Северо-Западный федеральные округа, именно там работают 60 % всех иностранцев. Основной приток трудовых мигрантов приходится на Москву, Московскую область, Санкт-Петербург и Краснодарский край [5].

Последствия внешней миграции населения проявляются в различных сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, культурной. Наряду с позитивными (частичное восполнение нехватки трудовых ресурсов и убыли населения России) эти последствия могут быть и негативными, становясь источниками противоречий и конфликтов. Основными негативными последствиями, сопровождающими приток международных мигрантов в Россию, являются нелегальная ми-

грация, избыточная концентрация мигрантов в густонаселенных центральных и южных районах страны, рост этнической преступности, социальная напряженность в отношениях с местным населением из-за культурных и конфессиональных различий.

Несмотря на то что за последнее десятилетие в России неоднократно предпринимались серьезные шаги, направленные на решение миграционных проблем, они так и не были решены. С одной стороны, была создана определенная законодательная база в области регулирования внешней миграции, с другой стороны, – в России до сих пор нет стратегического видения миграции как положительного явления. Двойственность миграционной политики России проявляется в том, что на высшем государственном уровне провозглашается необходимость проведения осмысленной иммиграционной политики, привлечения из-за рубежа наших соотечественников и квалифицированных трудовых мигрантов, а на исполнительном уровне государственные органы зачастую рассматривают миграцию как угрозу национальной безопасности России и пытаются регулировать миграционные процессы «полицейскими» методами. Поэтому создание цивилизованных основ привлечения иностранной рабочей силы и рационального использования имеющейся у мигрантов квалификации может быть достигнуто в России только с помощью разумной, стратегически выверенной миграционной политики в отношении трудовых мигрантов.

На сегодняшний день в российском миграционном законодательстве насчитывается более десятка федеральных законов, свыше ста действующих указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных актов министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных договоров. Такое многообразие выдвинуло на первый план задачу систематизации правового материала в области миграции, чтобы отследить внутреннюю согласованность различных норм (например, нередко правовой статус различных категорий мигрантов регламентировался подзаконными актами, что противоречило положениям ч. 3 ст. 62 [1]).

До недавнего времени одним из главных факторов несовершенства миграционного законодательства России являлось отсутствие документа стратегического планирования в сфере миграции. С утверждением Президентом РФ 13 июня 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее Концепция) такой документ появился. В этом документе намечены основные направления миграционной политики России: создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства; разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой; содействие развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации; содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности; выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; содействие адаптации и интеграции мигрантов, формирование конструктивного взаимодействия между

мигрантами и принимающим сообществом; противодействие незаконной миграции [2, п. 24].

Реализация сформулированных Концепцией целей и задач государственной миграционной политики призвана способствовать разрешению миграционных проблем и снижению социальных, политических и экономических рисков для России, связанных с массовым притоком мигрантов. Однако есть основания считать, что Концепция нуждается в корректировке, поскольку многие разделы носят слишком общий характер и оставляют простор для толкования поставленных целей. Поэтому реформирование миграционного законодательства, которое должно последовать за принятием Концепции, может не принести ожидаемой стройности и увязки с целями других направлений государственной деятельности.

Чтобы Концепция соответствовала национальным и экономическим интересам России и могла служить ориентиром для государственных органов и бизнеса, в ней нужно указать примерные цифры необходимого числа трудовых мигрантов, их профессий и квалификации, предпочтительные регионы их размещения, желаемый этнический и социальный составы переселенцев и стран, из которых они прибывают.

Кроме того, очевидно, что процесс адаптации и интеграции мигрантов в российском обществе вряд ли может быть успешным при такой большой доле нелегальных мигрантов. Существующий на сегодняшний день механизм квотирования иностранной рабочей силы необходимо заменить установлением допустимой доли использования иностранной рабочей силы в различных отраслях экономики страны. Такая мера сделает более «прозрачным» порядок привлечения труда мигрантов и позволит значительно снизить число нелегальных мигрантов.

На сегодняшний день активизация и эффективное регулирование миграционных процессов являются, пожалуй, единственной возможностью компенсировать депопуляцию населения и нехватку трудовых ресурсов в России за счет миграции населения из стран ближнего зарубежья.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70188244/> (дата обращения: 18.02.2014).
3. Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0545/barom01.php> (дата обращения: 18.02.2014).
4. Официальные статистические данные ФМС России. Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/68882/> (дата обращения: 15.09.2013).
5. Новости России. 26 июля 2013 г. ФМС: иностранцев в страну въезжает все больше. Три четверти – граждане стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.newsru.com/russia/26jul2013/migration.html> (дата обращения: 18.02.2014).

References

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2009, No. 4, art. 445.
 2. <http://base.garant.ru/70188244/> (accessed 18 February 2014).
 3. *Demoscop Weekly*, available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0545/barom01.php> (accessed 18 February 2014).
 4. Official statistics of the FMS of Russia. Information on the migration situation in the Russian Federation for 2012, available at: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/68882/> (accessed 15 September 2013).
 5. <http://www.newsru.com/russia/26jul2013/migration.html> (accessed 18 February 2014).
-

Constitutional Bases of Legal Regulation of Migration Relations in Russia

E. A. Mamontova

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: Constitution of RF; constitutional legal status of foreign citizens; migration policy; migration of population; migration processes.

Abstract: The paper considers the principles of regulation of constitutional legal status of foreign citizens in the Russian Federation; the factors causing migration and its affects have been analyzed. The topical issues of the migration policy in Russia causing the necessity of active state interference in the migration processes have been studied. The main directions of the migration policy in Russia have been outlined.

© Э. А. Мамонтова, 2014