***В.Ю. Зорин,***

***Г.н.с. ИЭА РАН, д.п.н., профессор***

**Миграционные проблемы в России и Европе и пути их решения**

В настоящее время страны Европы сталкиваются с серьезными вызовами современности. Среди них нарастание кризисных явлений в экономике; трудности в социальной сфере; угрозы распространения терроризма и экстремизма; опасность втягивания в военные конфликты и т.д. Среди актуальных вопросов, остро стоящих перед всеми европейскими государствами от Португалии до России нельзя не упомянуть и проблему разработки и реализации эффективной миграционной политики.

Впервые после Второй Мировой войны в начале 2010-х гг. Европа столкнулась с колоссальным ростом миграционных потоков. Некоторые публицисты и журналисты даже проводят аналогии с Великим переселением народов – тем вызовом IV-V вв., на который Римская империя, как известно, не смогла дать адекватный ответ, что во многом и предопределило ее гибель. Говоря о миграционных проблемах Европы, стоит выделить два главных миграционных потока. Первый – внутриевропейский, своего рода, «внутренняя миграция» в Европейском Союзе. Вектор ее направленности очевиден: из постсоветских и посткоммунистчиеских государств Восточной Европы, а также относительно слаборазвитых государств Южной Европы население перемещается в государства Западной и Северной Европы. Преобладает трудовая и учебная миграция, при этом после окончания высших учебных заведений молодые специалисты также стараются трудоустроиться в наиболее развитых странах Европейского континента.

Второй вектор – миграция из-за пределов Евросоюза и Европы в целом, главным образом, из стран Азии и Африки, охваченных внутриполитической нестабильностью и острейшими социальными, этнополитическими и религиозными конфликтами. Здесь можно выделить трудовых мигрантов, ищущих возможность найти работу, и беженцев, пытающихся получить убежище. Мигранты прибывают в основном в страны Южной Европы (Греция, Италия, Испания и т.д.), однако стараются попасть в наиболее развитые государства Северной и Западной Европы.

Большая часть мигрантов честно трудится, и их труд востребован в странах ЕС. В то же время нельзя не отметить, что миграция несет в себе определенные риски. Среди них увеличение экономической нагрузки на бюджет и инфраструктуру стран, принимающих мигрантов; возможная опасность проникновения криминальных, экстремистских и террористических элементов; рост межэтнического напряжения между мигрантами и коренным населением. Это, в свою очередь, приводит к росту влияния ультраправых политических партий и организаций, а также общим нарастанием дестабилизирующих факторов во внутренней политики государств Европейского континента.

В последнее время в теме миграции выделяется необходимость соблюдения баланса между правами человека и безопасностью. В октябре 2013 года в Нью-Йорке на площадке ООН состоялся Диалог высокого уровня по международной миграции и развитию. В мае 2014 года была проведена основная встреча высокого уровня Глобального форума по миграции и развитию, которая способствовала дальнейшему утверждению миграции в качестве одного из основных вопросов международной повестки дня.

Несомненно, что значительный наплыв беженцев и мигрантов в Европу в 2014-2015 гг. ускорил работу в этом направлении. В результате этого в сентябре 2016 года на пленарном заседании высокого уровня Генассамблеи ООН была принята «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах», которая предусматривала разработку и последующее принятие в 2018 г. на межправительственном уровне двух глобальных договоров о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и о беженцах.

Российская делегация активно участвовала во всех этапах межправительственных переговоров по Глобальному договору. При поддержке ряда стран нам удалось закрепить юридически необязывающий характер договора, отфиксировать принцип добровольности его выполнения, блокировать попытки ввести запрет на высылку мигрантов, избежать смешивания понятий «беженец» и «мигрант», не допустить декриминализацию ответственности за незаконное пересечение мигрантами государственных границ, убрать ссылки на несоответствующие рекомендации международных организаций, а также более четко прописать механизм обзора выполнения документа.

Понятно, что текст Глобального договора является результатом вынужденного компромисса стран исхода и приема мигрантов и в целом он не противоречит российским подходам к миграционному досье. Вместе с тем в документе имеется ряд проблемных для нас моментов, в частности, закрепляемая договором т.н. концепция «разделения ответственности».

Российская Федерация считает, что сам термин «разделение ответственности» на нынешнем этапе не вполне объективно отражает сложившиеся реалии, речь, разумеется, не может идти о какой-либо юридической ответственности. С точки зрения международного права, международная ответственность государства возникает в результате совершения им международно-противоправного деяния, и «разделение» такой ответственности подразумевает соучастие в таком противоправном деянии. Говорить о политической ответственности тем более неуместно, так как первопричиной сложившейся миграционной ситуации во многом является практика вмешательств во внутренние дела суверенных государств. По нашему мнению, страны, «приложившие руку» к возникновению кризисов, должны нести основную ответственность за преодоление их миграционных последствий. Как представляется, менее противоречивым является понятие «разделение бремени».

В целом Глобальный договор задает определенный вектор в развитии современных взглядов и подходов к проблематике международной миграции, формирует очертания универсального подхода к этой проблеме. В рамках международного сотрудничества и на внутригосударственном уровне предстоит выработать конкретные механизмы реализации положений Глобального договора с учетом национальных интересов его участников, в том числе в области безопасности и приоритетного обеспечения интересов собственных граждан.

Миграционный вопрос является очень актуальным и для нашего государства. Российская Федерация входит в тройку стран, наиболее привлекательных для мигрантов. В структуре миграции в нашу страну наиболее значительное место занимает трудовая миграция. Подавляющая часть мигрантов приезжает из стран ближнего зарубежья – бывших советских республик, которые поддерживают с Россией тесные экономические и политические связи. ¾ из них являются уроженцами постсоветских государств Центральной Азии.

Ученые сходятся в мысли о том, что миграция, безусловно, нужна для нашей страны, т.к. позволяет решать ключевые экономические и демографические проблемы. В то же время необходимо уделять внимание тем рискам, которые она приносит. Среди проблем, выявляемых в сфере управления миграционными отношениями, ключевыми являются совершенствование нормативно-правовой базы государственной миграционной политики; а также содействие успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

В 2012 году после принятия Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года наступил новый этап в истории государственной миграционной политики в нашей стране. Его характерная особенность – поиск баланса между интересами экономического развития страны и безопасностью государства и общества; широкое внедрение инновационных методик и подходов к управлению миграционными отношениями.

Тема миграции остается одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов. Если эксперты воспринимают ее, прежде всего, в контексте рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности (как государственной, когда речь идет о терроризме, так и общественной, прежде всего, на проблемы бытовой преступности, распространения наркотиков). Тот факт, что многие приезжие представляют республики Центральной Азии, Закавказья, то есть регионы, близкие к зонам конфликтов, дополняет остроты общественным дискуссиям и обсуждениям в социальных сетях.

В качестве примера хочется привести опрос экспертов по миграционной проблематике, проведенный в Москве учеными Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. Опрос проводился в октябре-ноябре 2018 г. Ученые нашего Института оценивали влияние миграции, как внешней, так и внутрироссийской, на процессы, связанные с оттоком и притоком населения в своем регионе. Опрашивали представителей академических институтов, органов государственной власти и общественных организаций.

Оценивая общий характер влияния миграции на демографическую ситуацию в регионе, 60% респондентов заявили, что считают это влияние положительным и около 40% сочли его отрицательным. Вместе с тем, представители госструктур редко склонны оценивать воздействие миграции на демографию столицы как положительное. В отличие от них, научное сообщество и представители общественных организаций считают это влияние в первую очередь положительным.

В целом, большая часть экспертов считает, что миграция отрицательно повлияет на социальную обстановку в регионе. Наиболее значительное отрицательное влияние миграция оказывает (в порядке убывания) на социальную и транспортную инфраструктуру, криминогенную ситуацию, занятость и безработицу, зарплаты и доходы населения. Среди положительных факторов ведущими являются улучшение качества сферы услуг и приток квалифицированных кадров.

В то же время, по данным социологических опросов, выросла доля россиян, выступающих за ограничение миграции и проживания в стране представителей отдельных этнических групп. Рейтинг «нежелательных» этносов возглавляют цыгане (рост по сравнению с 2017 г. с 17 до 32%), китайцы (с 15 до 31%) и вьетнамцы (с 12 до 26%). Следует подчеркнуть, что наиболее сильно мигрантофобия распространена в таких крупных мегаполисах, как Москва и Санкт-Петербург. Почти треть россиян (31%) считают трудовую миграцию благом для страны, тогда как почти половина (48%) придерживается противоположного мнения.

Однако, принимая выводы социологов и соглашаясь с тем, что ксенофобские и мигрантофобские настроения имеют тенденцию к росту, не следует впадать в другую крайность и констатировать радикальный слом предыдущего позитивного тренда.

Нельзя не отметить некоторые тенденции развития внутренней миграции в нашей стране. В 2012-2017 гг. интенсивность миграции населения внутри Российской Федерации увеличилась на 10% при сохранении общей тенденции оттока в регионы центральной, северо-западной и юго-западной частей страны. Это – постоянный фактор роста диспропорций пространственного размещения населения. Практически весь потенциал внутренней миграции поглощают городские агломерации Москвы и Санкт-Петербурга, Краснодарский край.

В то же время, миграционные процессы в России характеризуются как противоречивые. С одной стороны, эксперты отмечают снижение миграционных потоков в Россию. Этот тренд, обозначившийся в 2015 году, продолжается. Сокращение затронуло контингент не только из дальнего зарубежья, но и из Средней Азии: Узбекистана и Таджикистана. С другой стороны, по-прежнему крупные российские города (Москва, Санкт-Петербург и примыкающие к ним Московская и Ленинградская области), а также ряд регионов, в которых возможности получения работы более вероятны (Ханты-Мансийский автономный округ, Краснодарский край), остаются привлекательными для мигрантов. Приезжие заняты в строительстве (не менее 15 процентов занятых) и сфере услуг (ремонт, уборка, уход за детьми и престарелыми).

По данным МВД РФ, на территории России в 2018 г. с различными целями единовременно находятся 10,2 миллиона иностранных граждан, из них 8,5 миллионов – граждане стран СНГ (2 млн. – граждане Украины, среди которых значительный процент составляют люди, проживавшие в зоне военного конфликта в Донбассе; 2 млн. – граждане Узбекистана; 1 млн. – Таджикистана; 650 тысяч – Кыргызстана).

Таким образом, выстраивание эффективной модели управления миграционными отношениями требует постоянного совершенствования инструментов правового регулирования в миграционной сфере, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства и противодействия незаконной миграции. Корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности позволила сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

В частности, был ограничен въезд для нарушителей миграционного и трудового законодательства. Усилена ответственность за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введена уголовная и административная ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014—2015 годах за различные нарушения российского законодательства выдворено более 200 тысяч иностранных граждан и закрыт въезд в Российскую Федерацию более чем для 1,1 миллиона человек.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что миграционное законодательство было одним из самых подвижных в российской правовой системе. Среди коренных изменений следует отметить, прежде всего, отмену квот для трудовых мигрантов и переход на систему патентов. В 2018 году стоимость патента в Москве составила 4500 рублей в месяц, в Московской области – 4300 рублей, в Санкт-Петербурге – 3500 рублей.

Вопросы совершенствования управления миграции отражены в документах стратегического планирования. 31 октября 2018 года Указом Президентом Российской Федерации В.В. Путина была утверждена обновленная Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации, которая содержит ряд инновационных положений, учитывающих произошедшие за пятилетие со времен принятия первой редакции Концепции изменения в России и в мире.

Концепция обозначает цели, принципы и задачи государственной миграционной политики России. Целью ее на современном этапе является формирование в Российской Федерации миграционной ситуации, способствующей решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения, обеспечения безопасности, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В новой редакции Концепции подчеркивается, что миграционная политика должна быть нацелена на создание благоприятного режима для переселения в Россию людей, в том числе, покинувших ее ранее, которые по своим качествам способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными гражданами и членами российского общества.

После реформы ФМС, вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов переданы в ведение Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН). Особая роль в решении этих задач принадлежит институтам гражданского общества. МВД РФ и ФАДН сегодня взаимодействуют с 1300 организациями, представляющими интересы мигрантов. В их Уставах отражена деятельность по оказанию помощи в интеграции и адаптации мигрантов, на эту деятельность выделяются грантовые средства на конкурсной основе. Предусмотрены налоговые льготы НКО, выполняющим подобные услуги населению. Интеграционные мероприятия способствуют более глубокому вхождению мигранта в социальное и культурное пространство российского общества и предназначены для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Нельзя не упомянуть также о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая была принята в 2006 г. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. 14 сентября 2012 г. был подписан Указ Президента РФ, содержащий новую редакцию программы и сделавший её бессрочной. С 2013 года изменилась категорийность территорий вселения. Вместо существовавших трех типов («А», «Б» и «В») выделены «территории приоритетного заселения» и все остальные «территории вселения». Утвержден перечень регионов России, которые будут приоритетными при переселении соотечественников на постоянное место жительства в 2014 году. Соотечественники-переселенцы будут пользоваться максимальным уровнем государственной поддержки в следующих регионах России: Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область. Количество регионов, участвующих в программе, увеличилось до 48.

Следует подчеркнуть, что граждане стран Евразийского экономического союза (Беларусь, Армения, Казахстан, Кыргызстан) имеют на территории РФ ряд преференций. Статьей 4 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 года в Союзе обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, или "четыре свободы", а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Они имеют право на проживание в России на протяжении всего срока действия трудового договора, кроме того, в течение 15 суток после его окончания могут переоформить договор, не выезжая за пределы нашей страны. Они с приравнены в трудовых правах с гражданами РФ, включая право на получение необходимого социального обеспечения.

5 декабря 2017 г. было ратифицировано Соглашение между правительствами России и Узбекистана об организованном наборе и привлечении граждан Узбекистана для временной трудовой деятельности на территории России. Соглашение подписано в Москве 5 апреля 2017 г. Трудящиеся-мигранты привлекаются на основании трудового договора, заключенного в соответствии с российским законодательством. Обязательным условием для осуществления трудовой деятельности является наличие полиса добровольного медицинского страхования. Соглашение определяет перечень обязательных требований к работодателю, участвующему в организованном привлечении трудящихся-мигрантов (наличие мест проживания; обеспечение безопасных условий труда и охраны труда, а также безопасности на рабочих местах; гарантированная оплата труда не ниже минимального уровня, установленного российским законодательством).

Предусмотрена возможность комплексной подготовки гражданина Узбекистана в стране его проживания для временной трудовой деятельности в России. Так, компетентные органы Республики Узбекистан могут подбирать для российских работодателей из числа граждан Узбекистана кандидатов на трудоустройство, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы; согласовывать с российскими работодателями кандидатуры и тексты проектов трудовых договоров; проверять кандидатов на предмет их нахождения в международном или межгосударственном розыске, наличия у них судимости; организовывать проезд кандидатов на трудоустройство до места временной трудовой деятельности на территории России и их возвращение на родину. Соглашение предполагает проведение медосвидетельствования кандидатов на предмет выявления у них инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, до выезда из Республики Узбекистан. Также в соглашении закреплены основные права граждан Узбекистана, осуществляющих временную трудовую деятельность в России (в частности, право на труд, отдых и соцстрахование (кроме обязательного медицинского), пенсионное обеспечение).

Из новаций буквально последнего времени хотелось бы отметить распоряжение Президента В.В. Путина от 6 марта 2019 года о создании рабочей группы по реализации Концепции, возглавил которую руководитель Управления Президента по обеспечению конституционных прав граждан Максим Травников.

Именно через рабочую группу будет вестись вся работа госорганов, связанная с миграционной политикой. Она будет генерировать законодательные изменения, рассматривать инициативы министерств и ведомств, вырабатывать согласованные решения по всем вопросам, касающимся миграции. Заниматься реализацией выработанных в Кремле установок будет правительственная комиссия по миграционной политике, которую возглавляет первый вице-премьер Антон Силуанов.

Помимо новой Концепции миграционной политики уже приняты или находятся в процессе принятия законы, связанные с вопросами гражданства, вида на жительство для иностранцев и другие. В ближайшее время появятся новые инициативы, цель которых – упростить и сделать прозрачными процедуры, связанные с получением гражданства, оформлением вида на жительство в России и прочими сопутствующими переселению формальностями.

Кроме того, инновации связаны и с упрощением порядка получения российского гражданства для жителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, находящихся под контролем властей ДНР и ЛНР.

Указ об упрощенном получении российского гражданства жителями, постоянно проживающими в отдельных районах Луганской и Донецкой областей Украины, подписал президент России 24 апреля 2019 г. Документ вступает в силу со дня его опубликования. После чего жителям самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республик можно будет обратиться в подразделения МВД России, где получить по ускоренной и максимально не забюрократизированной процедуре российский паспорт. Естественно, если кандидат подойдет под все необходимые требования, прежде всего по вопросам безопасности.

На принятие решений по каждому заявлению о желании вступить в российское гражданство полицейским выделяется не более 3 месяцев со дня подачи пакета документов. МВД, МИД, ФСБ, Росгвардии и главам регионов, где будут расположены подразделения МВД, принимающие заявления о приеме в гражданство, поручено принять меры, направленные на реализацию указа, а также обеспечить условия для принесения присяги гражданина России заявителями.

МВД России в настоящее время прорабатываются механизмы реализации президентского указа. Планируется, что прием заявлений у данной категории граждан будет осуществляться через уполномоченных лиц ДНР и ЛНР и рассматриваться на территории Ростовской области, где для этого имеются все необходимые условия, включая материально-технические ресурсы и бланочную продукцию. В случае положительного решения о приобретении гражданства указанным лицам в Ростовской области в срок до 3 месяцев будут выдаваться паспорта гражданина РФ. Там же можно будет кроме ­российского получить и загранпаспорт. Как поясняется в тексте указа, решение принято российским Президентом "в целях защиты прав и свобод человека и гражданина и на основании общепризнанных принципов и норм международного права".

Упрощение процедуры получения гражданства РФ, по словам Путина, целесообразно и по моральным соображениям, и по политическим, и даже по экономическим. Приобретение российского гражданства даст возможность жителям ДНР и ЛНР получить дополнительные меры социальной поддержки, которые многим из них необходимы в ситуации экономической блокады со стороны Украины. Для многих сегодня это вопрос выживания. В то же время для молодежи Донбасса, если они пожелают получить российское гражданство, будет открыта возможность на общих для российских абитуриентов условиях поступать и обучаться в наших вузах.

Важно отметить, что Россия не навязывает гражданство жителям Донбасса, а лишь предоставляет им возможность при желании обратиться за ним. Еще одна важная деталь - возможность приема в гражданство РФ в упрощенном порядке не требует отказа от гражданства Украины. Упрощенный порядок заключается в том, что не требуется соблюдение общих условий, а именно: проживание в РФ по виду на жительство не менее 5 лет, наличие законного источника средств к существованию, отказ от гражданства иностранного государства, владение русским языком.

По данным Главного управления по вопросам миграции МВД России, в период с 1 апреля 2014 года по 2 апреля 2019 года на территорию России въехали и не вернулись 925 548 граждан из юго-восточных областей Украины. По вопросу приобретения гражданства РФ за этот период обратились свыше 334 тысяч граждан Украины, только в 2019 году - 16 925 человек. Эти цифры говорят сами за себя.

Безусловно, накопленные в России позитивные практики решения проблем трудовой миграции, беженцев и вынужденных переселенцев могут быть полезными, особенно в условиях возрастающей турбулентности в мире. Для новой России миграция населения призвана стать мобилизующим фактором социально-экономического развития страны, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе и укрепления правопорядка. В то же время, я уверен, что инновационные практики и положительный опыт реализации государственной миграционной политики, накопленный в нашей стране, окажется востребованным и в других государствах Европы.