

⁹ См.: Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49, 50.

¹⁰ «Нас ждёт серьёзное замедление развития» // Новая газета. – 2014. – 24 декабря.

¹¹ См.: Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 6(12). – С. 1-11; Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2013. – С.13.

¹² Пушкарская Анна. Конституционный Суд отклонил... // Коммерсантъ. – 13.10.2015.

¹³ См.: там же.

¹⁴ Цит. по: «Коммерсантъ». Указ. публикация.

¹⁵ Велиева Д.С. Проблема согласования частных и публичных интересов в деятельности органов государственной власти / В сб.: «Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права». – Самара: «Самарский университет», 2015. – С. 98.

Велиева Джамиля Сейфадиновна *,
*заведующий кафедрой конституционного и международного права
ФГБОУ ВПО «Поволжский институт управления
им. П.А. Столыпина (РАНХиГС),
доктор юридических наук, доцент
(г. Саратов)*

ПРАВА МИГРАНТОВ КАК КОМПЛЕКСНАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА В РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В современном обществе миграционные процессы стали достаточно распространенным явлением. Данная проблема вызывает все больший интерес в связи с ее глобальным характером. Современная миграция влияет на динамику численности населения, изменяет его демографические характеристики, национальный состав. Она оказывает существенное влияние на национальную безопасность, поскольку затрагивает все значимые сферы жизнедеятельности общества и государства: политическую, социальную, экономическую, культурную.

Миграция населения на сегодняшний день рассматривается как серьезная международная гуманитарная проблема, связанная с реальными и

* © Велиева Д.С., 2015

скрытыми угрозами нарушений прав и свобод, с одной стороны, и как проблема глубинной взаимосвязи между безопасностью мигранта и всеобщей безопасностью, с другой стороны.

Миграционные потоки порождают проблемы социально-экономического обеспечения мигрантов, их адаптацию к условиям новой социальной среды, к культуре страны пребывания. Решение этих задач необходимо для предотвращения возможных конфликтов, зарождающихся на основе усиления миграционных процессов, защиты национальных интересов с помощью ограничительных мер, не противоречащих международным нормам.

В Европе проблема миграции вышла на передний план. По данным Международной организации по миграции, на 18 января 2016 года в Грецию прибыли 31244 человека (1735 в день). Для сравнения в январе 2015 года таковых было 1472 (47 человек в день).

Европейские политики признали политику мультикультурализма провальной и сейчас пытаются пересмотреть отношение к мигрантам. Британский премьер Дэвид Кэмерон, к примеру, призывает навсегда отказаться от провальной политики мультикультурализма и более агрессивно защищать западные либеральные ценности¹.

Великобритания весьма привлекательна для переселенцев, до последнего времени там были либеральные законы для иммигрантов. Высокий уровень жизни и отлаженная система социального обеспечения – это основные причины, по которым множество переселенцев хотели бы остаться в Соединенном Королевстве навсегда. У британского МВД на рассмотрении более полумиллиона дел, которые касаются иммигрантов (в 2012 году их было всего 275 тысяч). Увеличение притока мигрантов колоссальное. За первую половину 2014 года в Британию переехали 228 тыс. граждан стран ЕС: это самый высокий показатель за всю историю ведения подобной статистики. А с марта 2014 года по март 2015 года число мигрантов достигло рекордного показателя — более 330 тыс. человек.

Аналогичная проблема существует и в ФРГ. Причем если до 2014 года это были граждане «новых» членов ЕС – Болгарии и Румынии, которые отправились в «богатые» страны ЕС за работой, за социальным обеспечением.

Европейское статистическое агентство Eurostat сообщает, что в 2014 году 202,8 тыс. человек искали убежища в ФРГ (на втором месте идет Швеция с 81,3 тыс. беженцев). За первое полугодие 2015 года показатель для Германии составил уже 172 тыс. человек. В середине августа МВД Германии заявило, что ожидает до 800 тыс. заявок на предоставление убежища за весь 2015 год. В целом по Евросоюзу за январь-июнь 2015 года было подано 402 тыс. заявки на получение статуса беженца (всего на 5% больше предыдущего полугодия: рост популярности Германии и Венгрии для мигрантов совпал с уменьшением их притока в Великобританию и Швецию).

По данным Федерального управления ФРГ по миграции и беженцам в 2015 году Германия приняла 1,1 млн беженцев, рассчитывающих на получение

ние убежища. Эти показатели примерно в пять раз превышают данные за 2014 год².

По другим источникам в 2014 году количество беженцев в ФРГ составило 202,8 тыс., в 2015 году – 476,6 тыс. человек, в январе-феврале 2016 года в Германию прибыло более 120 тыс. беженцев³.

По оценкам федерального министерства финансов Германии, в 2016 году в страну придут около 600 тысяч беженцев. В 2017 – 400 тысяч беженцев, далее в Германию каждый год будут прибывать около 300 тысяч беженцев. В правительстве считают, что через пять лет 55 процентов мигрантов, признанных беженцами, найдут себе работу.

В связи с этим ужесточение борьбы с нелегальной миграцией и миграционных правил в целом становится частью государственной миграционной политики, а реализация эффективной миграционной политики является ключевым фактором поддержания стабильности в стране.

Сложная ситуация сложилась и в России.

По заявлению замглавы ФМС России Н. Смородина, на январь 2016 года на территорию РФ въехали 1 миллион 103 тысячи граждан Украины только с регионов юго-востока, всего же украинцев в России насчитывается около 2,5 миллионов. «Обратилось для определения правового статуса с 2014 года 1 миллион 361 тысяча человек. Им предоставлен различный правовой статус, в том числе предоставлено временное убежище около 400 тысяч. Предоставлялось также российское гражданство, разрешение на временное проживание, вид на жительство, патенты на работу»⁴.

На этом фоне возрастания миграционных потоков возникает и другая серьезная проблема – обеспечение прав и свобод мигрантов.

За 25 лет своего существования в новых политических границах Россия пережила несколько этапов миграционных волн, а вместе с ними и несколько этапов модернизации законодательства в сфере миграции.

Правовое регулирование миграционных процессов подразумевает решение различных социально-экономических вопросов: это регулирование рынка труда, движение трудовых ресурсов внутри страны в целом и на уровне субъектов РФ, демографическое развитие государства.

В Российской Федерации статус мигрантов определяется рядом федеральных законов: «О беженцах»⁵, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁸ и др.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом РФ в 2012 г. определила наиболее приоритетные направления развития миграционного законодательства. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина является базовым принципом государственной миграционной политики Российской Федерации.

Поэтому в числе основных задач государственной миграционной политики Российской Федерации – создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной интеграции вынужденных мигрантов, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина

Вместе с тем реализация государственной социально-экономической политики должна предусматривать обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учета, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах⁹.

На примере современной Германии можно наблюдать общий тренд европейской миграционной политики: переход от моноэтнической модели государственного устройства к разработке и принятию элементов иммигрантской модели государства¹⁰.

Одним из самых важных направлений внутренней политики ФРГ является содействие интеграции иммигрантов, проживающих в стране на постоянной основе и обеспечение в полной мере их прав и свобод.

С учетом современной ситуации, особенно проблематичной для правительства ФРГ является интеграция мусульманских диаспор. В Германии эта проблема нашла наиболее яркое выражение не только из-за размера диаспоры, но и из-за трудностей в разработке эффективной политики по отношению к мусульманским иммигрантам.

Закон «Об иммиграции» («Zuwanderungsgesetz») 2005 г. гарантирует помощь в интеграции со стороны государства. Особо подчеркивается, что это положение касается всех новых иммигрантов из третьих стран¹¹.

Национальный план интеграции Германии 2008 г. открывает новые подходы для интеграции иммигрантов, в числе которых поддержка интеграции на местах¹².

Следует отметить, что в миграционные процессы вовлечены люди самых разных национальностей. Они говорят на разных языках, исповедуют разные религии, живут по разным обычаям. Смешение людей, представляющих разные страны и культуры, влечет за собой не только большие возможности, но и серьезные, подчас взрывоопасные проблемы, особенно в отношении социального единства. Это обуславливает необходимость комплексного решения задач регулирования миграции, что предполагает, в том числе, и разработку мер (организационных, экономических, правовых и др.) по содействию адаптации иммигрантов и их интеграции в общество.

Однако, для успешной интеграции требуется гарантированная финансовая основа.

Российское правительство уже выделило почти миллиард рублей для помощи прибывшим в Россию беженцам с Украины. Непосредственно в 2015 году Правительство РФ направило из федерального бюджета регионам около

220 миллионов рублей для оказания финансовой помощи переселенцам из Луганской и Донецкой областей Украины¹³. В 2016 году на социально-бытовое обустройство беженцев с Украины, прибывших в Россию в 2015 году и размещенных в пунктах временного пребывания было выделено около 736 миллионов рублей¹⁴.

Наибольшее количество правительственных субсидий получает приграничная с восточной Украиной Ростовская область, где отмечается самое значительное число беженцев из Донецкой и Луганской областей. Только за июль и август 2016 года на их обеспечение было направлено более 350 млн рублей из федерального бюджета¹⁵.

До 2020 года правительство Германии планирует выделить на беженцев около 93,6 миллиарда евро. При этом ежегодные выплаты из федерального бюджета вырастут с 16,1 миллиарда евро, запланированных в этом году, до 20,4 миллиардов евро к 2020 году¹⁶.

На выплаты социальной помощи Hartz IV и жилищных субсидий за четыре года правительство Германии собирается потратить 25,7 миллиарда евро. Языковые курсы для беженцев могут обойтись Германии в 5,7 миллиарда евро, а пособия по интеграции на рынке труда – в 4,6 миллиарда.

Для Российской Федерации успешное решение вопросов интеграции мигрантов и формирования толерантных взаимоотношений между мигрантами и принимающим сообществом имеет особое значение не только в связи с увеличением притока в страну как временных, так и постоянных мигрантов, но и с многонациональным характером самого российского населения. При этом политика интеграции производна от целей и задач миграционной политики: курс миграционной политики напрямую отражается на выборе инструментов и эффективности политики интеграции.

Необходимость осуществления политики интеграции в настоящее время признается многими странами, активно принимающими мигрантов. Как известно, даже такая гостеприимная для иммигрантов страна, как Германия признала, что «мультикультуралистский подход, согласно которому мы просто живем бок о бок, и все довольны, полностью провалился»¹⁷.

По словам Марии Бемер, Уполномоченного Федерального правительства по вопросам миграции, беженцев и интеграции, «интеграция – это ключевая задача нашего времени, касающаяся всех. Это зависит от всех нас – научиться воспринимать и ощущать Германию как открытую для всего мира страну, как привлекательную и жизненно важную общую родину для всех тех, кто здесь проживают»¹⁸.

В начале сентября 2015 г. Ангела Меркель объявила помощь беженцам национальной задачей, а главным приоритетом – их интеграцию¹⁹. Следовательно, в долгосрочной перспективе миграционный вопрос останется одним из приоритетных направлений работы немецкого правительства. При этом проблема с беженцами очень сильно повлияет на социальную и политическую жизнь в Германии.

По данному вопросу существуют две точки зрения. Согласно первой, ситуация с мигрантами может способствовать улучшению демографической ситуации. Другая точка зрения опирается на мнения тех, которые опасаются, что приезжие не пойдут работать, а лишь будут годами сидеть на пособиях. Более того, беспокойство вызывают и перспективы исламизации ФРГ и усиления социальной сегрегации мигрантских анклавов, что впоследствии станет благодатной почвой для их дальнейшей радикализации²⁰.

Несмотря на то, что этнические и миграционные процессы представляют собой, по сути, два разных феномена, в сознании людей они предстают в виде единого целого, а призывы борьбы с нелегальной миграцией зачастую имеют именно межэтнический контекст. В связи с этим вполне обоснованным видится включение в региональные программы по противодействию экстремизму, гармонизации межнациональных отношений вопросов оценки и анализа миграционной ситуации²¹. Проведение мониторинга состояния межнациональной и миграционной ситуации в муниципальных образованиях, оценка уровня толерантности и риска деструктивных процессов позволит обеспечить эффективность государственной миграционной и межнациональной политики.

Для повышения эффективности процесса адаптации и интеграции мигрантов в России органам государственной власти и органам местного самоуправления необходимо активное взаимодействие с национальными культурными организациями (национально-культурными автономиями, национальными центрами, землячествами и др.), имеющих связи со своими национальными диаспорами.

¹ [Электронный ресурс]. – goo.gl/vEfMUK

² [Электронный ресурс]. – goo.gl/QOcycle

³ Aktuelle zahlen zu Asyl. Februar 2016 / [Электронный ресурс]. – goo.gl/eu3M91.

⁴ [Электронный ресурс]. – goo.gl/zW5zDX

⁵ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 52 (часть I). – Ст. 7557.

⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032. – 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 86.

⁷ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029. – 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 58.

⁸ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285. – 2015. № 48 (часть I). – Ст. 6724.

⁹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.

¹⁰ Дукарт С.А., Маренкова Е.В., Нехорошев Ю.С. Миграционные процессы в России и Германии // Известия Томского политехнического университета. – 2013. – Т. 323. – № 6. – С. 54.

¹¹ Скорняков И. А. Интеграционная политика ФРГ: выбор стратегии на современном этапе // Вестник КемГУ. – 2011. – № 1 / [Электронный ресурс]. – goo.gl/JDAO5k

¹² Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 10. – С. 6.

¹³ РИА Новости / [Электронный ресурс]. – goo.gl/5ba2UH

¹⁴ [Электронный ресурс]. – goo.gl/tQnbWO

¹⁵ [Электронный ресурс]. – goo.gl/C568fJ

¹⁶ Flüchtlinge: Bund kalkuliert bis 2020 mit rund 94 Milliarden Euro Kosten / [Электронный ресурс]. – goo.gl/TLVEfh

¹⁷ Сибиряков С. Германское правительство признает провал мультикультурной политики / [Электронный ресурс]. – goo.gl/XajWKG

¹⁸ Национальный план интеграции – вклад Германии в формирование европейской политики интеграции / [Электронный ресурс]. – goo.gl/XEfIh0

¹⁹ Is German opinion on refugees shifting? - 2015. - 6 October. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/d1IkWO

²⁰ Архипова С.О. Политика современной Германии в отношении мигрантов и права человека // Германия на перекрестках истории. Проблемы внутренней и внешней политики в контексте трансформаций международных отношений. Выпуск 6. Посвящен 25-летию объединения Германии. Сборник статей. / Под общ. ред. А.А. Слинько. Отв. ред. С.И. Дмитриева. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2015. – С. 98.

²¹ Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 10. – С. 18.