

ВЛИЯНИЕ СОБЫТИЙ НА УКРАИНЕ 2014 г. НА МИГРАЦИОННУЮ ПОЛИТИКУ И МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Миграционная политика и тенденции миграционного законодательства государства зачастую обусловлены не только внутривнутриполитическими, но и внешнеполитическими процессами. В течение двух постсоветских десятилетий Украина была и остается важным миграционным партнером Российской Федерации, в связи с чем невозможно переоценить значимость событий в соседнем государстве и влияние этих событий на миграционные тенденции России. Цель работы – рассмотреть основные аспекты влияния политического кризиса и ситуации на Украине конца 2013–2014 гг. на миграционную политику и миграционное законодательство Российской Федерации, определить взаимосвязь событий на территории Украины и изменений российского законодательства, которые в данном контексте призваны минимизировать отрицательные последствия для экономики и социально-политической ситуации в России. Глобальность и актуальность исследуемой проблемы еще раз подтверждают, что миграция как явление тесно связана с жизнедеятельностью общества, государства, нации, региона, этнических групп и национальных меньшинств.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе изучения и анализа основных процессов и событий на территории Украины, рассмотрения нормативно-правовых актов Российской Федерации, регулирующих миграционные отношения на различных уровнях. Методологическая основа исследования включает в себя методы сравнительно-правового и историко-правового анализа: рассмотрены и проанализированы законодательные акты, принятые в 2013–2014 гг., а также изменения, внесенные в действующие нормативно-правовые акты, регулирующие социальные, общественные отношения в области миграции как внутри страны, так и за ее пределами.

Результаты. В данной статье предпринята попытка правового анализа влияния событий на Украине 2013–2014 гг. на миграционную политику России, рассмотрены нормативно-правовые акты, аргументирован ряд предложений по деэскалации миграционного напряжения. При рассмотрении данного вопроса осознанно избегалась какая-либо политическая оценка происходящего, поскольку все выводы, сделанные в данной статье, являются промежуточными и подлежат пересмотру в ходе изменения внутривнутриполитической и внешнеполитической обстановки. Бесспорным является тот факт, что миграционная политика государства, в частности России, не может не быть обусловленной политической ситуацией в соседнем государстве, с которым на протяжении многих лет складывались устойчивые, наряду с прочим, миграционные связи. Поток беженцев с Украины оказывает глобальное влияние на миграционные тенденции, во многом определяя миграционную политику Российской Федерации, и не может не сказываться на положении мигрантов из других государств.

Выводы. С начала XXI в. Россия становится одним из лидеров мировых миграционных процессов. Такая тенденция требует научного осмысления миграционных тенденций в современной России с учетом не только положительной

мировой практики, но и интересов россиян, а также выработки ряда предложений для органов государственной власти, направленных на оперативное изменение в законодательстве. Очевидно, что поток мигрантов с Украины существенно усложняет внутривнутриполитическую ситуацию в России, где отношение общества к миграции как социальному явлению крайне противоречиво. Нельзя, однако, не учитывать тот факт, что прирост населения за счет жителей Украины позволит государству решить многие проблемы. В данной ситуации очень важно соблюсти баланс между интересами государства, интересами граждан Российской Федерации и интересами граждан Украины.

Ключевые слова: миграция, институт миграции, Россия, Украина, миграционная политика, миграционные процессы, миграция населения, политический кризис, закон, государство.

K. I. Chernyshev

THE IMPACT OF THE EVENTS IN UKRAINE IN 2014 ON THE MIGRATION POLICY AND MIGRATION LEGISLATION OF RUSSIA

Abstract.

Background. A migration policy and trends of migration legislation of a state is often conditioned not only by domestic, but also by foreign policy processes. For two post-Soviet decades Ukraine has been an important migration partner of Russia, and therefore it is impossible to overestimate the significance of events in the neighboring country, and the impact of these events on migration trends. The aim of this work is to consider main aspects of the impact of the political crisis and the situation in Ukraine in late 2013–2014 on the migration policy and migration legislation of the Russian Federation, to determine the relationship between the events in the territory of neighboring States and changes in the Russian legislation, which in this context are intended to minimize the negative consequences for the economy and socio-political situation in Russia. The universality and relevance of the research problem once again confirm that migration as a phenomenon is closely linked to the functioning of society, state, nation, region, ethnic groups and national minorities.

Materials and methods. The research task was accomplished through the study and analysis of key processes and events in the territory of Ukraine, the review of normative legal acts of the Russian Federation, regulating migration relations at different levels. The methodological basis of the research included methods of comparative-legal and historical-legal analysis: the author reviewed and analyzed legislative acts adopted in 2013–2014 year, as well as changes in the regulatory legal acts regulating social, public relations in the field of migration both within the country and abroad.

Results. The article attempts to carry out a legal analysis of the impact of the events in Ukraine in 2013–2014 on the migration policy of Russia, considers normative-legal acts, argues a number of suggestions to deescalate the migration tension. While considering this question the author consciously avoided political assessment of the situation, since all conclusions drawn in this article are interim and subject to revision in the course of changing internal and external environment. Undisputed is the fact that the migration policy of the state, including Russia, can not be related to the political situation in the neighboring country, which for many years was a stable partner in the field of migration. The flow of refugees from the Ukraine has a global effect on migration trends, largely determining the migration policy of the Russian Federation, and has an impact on the situation of migrants.

Conclusions. Since the early XXI century Russia has become one of the leaders of world migration processes. This trend requires a scientific understanding of migration trends in modern Russia, taking into account not only a good practice, but also the interests of Russians, as well as the development of a number of proposals to public authorities, aimed at operational change in legislation. It is obvious that the flow of migrants from Ukraine significantly complicates the political situation in Russia, where public attitudes towards migration as a social phenomenon are extremely contradictory. One cannot, however, ignore the fact that population growth at the expense of the people from Ukraine will allow the state to solve many problems. In this situation, it is very important to strike a balance between the interests of the state, the interests of citizens of the Russian Federation and the interests of Ukrainian citizens.

Key words: migration, institution of migration, Russia, Ukraine, migration policy, migration processes, migration, political crisis, law, state.

В Российской Федерации отношение к миграции как социальному явлению претерпевало существенные изменения в различные периоды общественной эволюции. Сегодня миграция населения – один из самых сложных социально-экономических процессов, подверженный воздействию комплекса политических, экономических, социальных отношений и имеющий значимые последствия для внутривнутриполитической жизни государства.

В XXI в. миграционные тенденции становятся проблемой мирового масштаба, а миграция населения часто рассматривается как гуманитарная катастрофа, ставящая под угрозу права и свободы людей. Многие ученые видят в миграционных процессах опасность нарушения глубинной взаимосвязи между безопасностью мигранта и всеобщей безопасностью [1].

Массовые миграции населения провоцируют возникновение острых политических проблем, которые, в свою очередь, тесно связаны с межэтническими, межрелигиозными, межкультурными отношениями.

Миграционные процессы являются отражением массового реагирования населения на изменяющуюся ситуацию, отражением и результатом происходящих в обществе изменений.

А. А. Анисимов в миграционных процессах в России выделяет два периода:

- 1) 1990-е г. XX в. – период преимущественно вынужденных миграций, когда главным потоком была репатриация русских и других народов России из республик бывшего СССР;
- 2) первое десятилетие XXI в., когда ведущую роль стала играть экономическая мотивация, а самым массовым потоком стала трудовая миграция в страну [2].

Взаимная экономическая миграция населения России и Украины – самый активный канал мировой миграции после канала импорта рабочей силы из Мексики в США. После распада СССР Российская Федерация и Украина переживают непростой для подавляющей части населения переход внутренней, в границах одной страны, миграции во внешнюю, международную, миграцию.

Распад Советского государства в начале 90-х гг. XX в. неизбежно привел к формированию на территории России масштабнейшей украинской диаспоры, а Россия, в свою очередь, становится основным направлением

миграции украинского населения. Однако смена поколений работоспособного населения и, как следствие, ослабление культурной и исторической связи привели к тому, что граждане Украины в возрасте до 35 лет предпочитают миграции в Россию миграцию, в том числе и трудовую, в страны Европы.

Острый внутривнутриполитический кризис на Украине конца 2013–2014 г., безусловно, окажет огромное влияние на миграционные связи между Украиной и Россией. События последнего года вынуждают взглянуть на миграционные процессы по-новому.

Рассмотрим сложившиеся миграционные тенденции, возможные последствия и изменения действующего законодательства.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, принятой в 2012 г., указано, что миграция рассматривается руководством Российской Федерации как важнейший источник «стабилизации и увеличения численности населения», а также как ресурс квалифицированных кадров для рынка труда¹. Ситуация на Украине, а точнее будет сказать, последствия сложившейся ситуации позволяют руководству России решить важнейшие задачи, стоящие перед отечественной миграционной политикой. Также важно отметить, что граждане Украины являются одной из наиболее близких по духу общностей для граждан России с наиболее высокой вероятностью успешной социальной адаптации, они вызывают минимально возможное неприятие со стороны граждан России. Этот факт находит подтверждение в результатах опроса Левада-Центра: в 2013 г. лишь 5 % опрошенных выступали за ограничение миграции украинцев, в то время как за ограничение проживания «выходцев с Кавказа» и «выходцев из бывших среднеазиатских республик СССР» – 54 и 45 % соответственно².

Поэтому абсолютно закономерным является принятие Постановления Правительства РФ от 22.07.2014 № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке», которое позволяет получать временное убежище гражданам Украины и апатридам в упрощенном порядке.

Указанный акт предусматривает обязанность Федеральной миграционной службы РФ принять решение о предоставлении временного убежища гражданам Украины и апатридам, прибывшим на территорию РФ, в течение трех рабочих дней. На основании Постановления № 690 введен в действие временный порядок, согласно которому устанавливается процедура предоставления возможности временного пребывания лицам, постоянно проживающим в Украине, а также членам их семей, при условии поиска убежища на территории Российской Федерации по гуманитарным основаниям, по причине сложившейся политической ситуации на Украине. Также данное Постановление предусматривает подачу заявления о предоставлении временного

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ). – URL: <http://www.kremlin.ru/news/15635> (дата обращения: 29.09.2014).

² Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады (АНО Левада-Центр). Россияне о миграции и межнациональной напряженности. – URL: <http://www.levada.ru/05-11-2013/rossiyane-o-migratsii-i-mezhnatsionalnoi-napryazhennosti>: (дата обращения: 29.09.2014).

убежища в Многофункциональный центр или непосредственно в территориальный орган Федеральной миграционной службы России. По месту обращения (подачи заявления) принимается решение о предоставлении временного убежища. Законодательные нормы устанавливают обязательное прохождение дактилоскопической экспертизы и медицинского освидетельствования всеми заявителями и членами их семей.

Для размещения прибывших с территории Украины лиц властям субъектов Российской Федерации надлежит организовать места временного содержания. Указанные расходы, ввиду их особой значимости и актуальности, финансируются на основании актов по материальному обеспечению мер по предупреждению и ликвидации ЧС. Данный факт, безусловно, не может не вызывать противоречивое отношение граждан страны и общественных организаций, рождая дополнительные основания для социального беспокойства, учитывая появляющиеся в средствах массовой информации заявления граждан Украины о неудовлетворенности представленными условиями.

В связи с принятием данного Постановления существенным образом меняется судебная практика. Обратимся к Решению Московского городского суда от 28.07.2014 по делу № 7-6542. Судья Московского городского суда А. Н. Пономарев рассмотрел в открытом судебном заседании жалобу М. на постановление судьи Троицкого районного суда г. Москвы от 18 июня 2014 г., которым М., --- года рождения, гражданин ---, проживающий в ---, национальный паспорт ---, признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях, с назначением наказания в виде штрафа в размере --- руб. с административным выдворением путем контролируемого самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации. В жалобе М. ссылается на происходящие общеизвестные события на Украине, указывая, что его выдворение может привести к существенному ухудшению его положения.

При таком положении, как установил суд, назначение дополнительного наказания в виде выдворения М. не будет соответствовать целям наказания и принципам назначения наказания, в связи с чем обжалуемое постановление подлежит изменению путем исключения дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Если проанализировать другие изменения и дополнения действующего законодательства, то становится очевидным, что государственная политика, направленная на то, чтобы сделать миграцию «прозрачной» и «оптимальной», дает определенные преимущества мигрантам из Украины, «братскому» народу, в сравнении с мигрантами, например, из азиатских стран, что вполне, судя по приведенным статистическим данным, отвечает общественному мнению страны.

Так, Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.04.2014 № 255 установлены семь уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к указанным уровням, в том числе элементарный (ТЭУ/А1) и базовый для трудящихся мигрантов (ТБУМ/А1). В частности, к трудовым мигрантам предъявляются следующие требования:

– чтение коротких простых текстов из разных источников (названия газет, журналов, вывески и др.) и определение темы текстов;

– написание изложения с элементами сочинения, изложения с творческим заданием;

– понимание на слух основной информации из кратких монологов и диалогов социально-бытового характера;

– умение самостоятельно создавать связные и логичные высказывания, понимать собеседника, определять его коммуникативные намерения в ограниченном наборе ситуаций бытового характера;

– объем лексического минимума должен составлять до 850 единиц.

Вступлением в силу 1 января 2015 г. Федерального закона от 20.04.2014 № 74-ФЗ предусматривается обязательная процедура подтверждения владения русским языком для иностранных граждан при получении разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу.

Председателем Правительства Российской Федерации 17 июня 2014 г. было подписано Постановление «Об изменении перечня документов для въезда в Россию и выезда из России граждан Республики Таджикистан». Ранее гражданам Таджикистана для въезда на территорию России было достаточно иметь внутренний гражданский паспорт. По новым нормам въехать в Россию таджики смогут только при наличии служебных, дипломатических паспортов, паспорта моряка и свидетельства на возвращение в Республику Таджикистан. До недавнего времени именно граждане данных стран образовывали основную часть трудовых мигрантов, прибывающих в Россию. Кроме того, экономика этих стран в значительной степени зависит от денежных переводов, осуществляемых мигрантами. Безусловно, в России достаточно давно назревала необходимость новой государственной политики в отношении миграции, а события на Украине позволили государству кардинальным образом сменить вектор развития миграционной политики страны.

Бесконтрольный въезд лиц из Южного Кавказа и Центральной Азии во многом был обусловлен тем «льготным» режимом, который существовал ранее. Именно это послужило причиной резкого обострения этнической ситуации и напряженности в межнациональных отношениях в регионах, где преобладает русское население. Кардинальные различия в ментальности, в культуре и поведении, различие религий коренного населения и мигрантов служили частыми причинами межнациональных конфликтов, которые в конечном итоге переросли в глобальную системную проблему. Лакмусовой бумажкой, обнажившей факт того, что дальнейший рост напряженности в межнациональных отношениях может привести к критическим последствиям, стали беспорядки в Бирюлеве. Причиной явилось убийство азербайджанцем Орханом Зейналовым местного жителя Егора Щербакова. За последние годы эти выступления против мигрантов, в которых приняли участие несколько сотен человек, стали самыми массовыми, и власть не могла оставить это без внимания. Государство было вынуждено принять решение о реформировании миграционной политики государства. Одним из проявлений новой политики в области миграции стало значительное ограничение въезда трудовых мигрантов из азиатских стран СНГ.

Можно предполагать, что Украина выйдет на первое место по числу мигрантов, в связи с чем миграционные связи России и Украины, миграционная политика между государствами нуждаются в обоюдном дополнительном внимании и изучении.

Необходимо отметить, что государственные органы исполнительной власти Российской Федерации прикладывают максимальные усилия для создания оптимальных условий нахождения граждан Украины на территории РФ.

Так, например, Письмом от 14.08.2014 № 08-1081 «О направлении методических рекомендаций по обеспечению права на получение общего образования детей, прибывающих с территории Украины» Минобрнауки России разъясняет руководителям школ, педагогам и родителям особенности льготного и упрощенного приема и обучения в школах детей, прибывающих с территории Украины.

2014 г. является знаковым для развития миграционного законодательства: институт миграции претерпевает существенные изменения, часть из которых назревала давно, другие напрямую связаны с политическим кризисом на Украине.

Многие зарубежные аналитики пророчат России гуманитарный кризис, вызванный потоком беженцев с Украины¹. Российские же ученые видят в сложившейся ситуации «скрытые возможности», и, учитывая совершенно особую ситуацию, сложившуюся во внутривнутриполитической жизни Украины и в межгосударственных российско-украинских отношениях, Москве, по их мнению, следует проявить мудрость и патернализм, присущие ей исторически на этом пространстве. Открыть свои двери для украинцев, ищущих в России защиту и мир, дать им возможность стать гражданами России, если они этого хотят, – это гуманный и дальновидный шаг [3].

Основной задачей государства в сложившейся ситуации, безусловно, должно стать не «разыгрывание миграционной карты» в угоду внешнеполитическим интересам, а поддержка и социальная адаптация украинских беженцев, недопущение внутривнутриполитического кризиса, защита прав и свобод граждан Российской Федерации и мигрантов.

Список литературы

1. **Максименко, С. В.** Современная миграционная политика Украины и России в контексте правозащитной деятельности мигрантов профессиональными союзами / С. В. Максименко // Миграционное право. – 2011. – № 1. – С. 9–11.
2. **Анисимов, А. А.** Актуальные проблемы совершенствования государственной миграционной политики в России / А. А. Анисимов, О. Б. Тихонова // Миграционное право. – 2011. – № 4. – С. 2–12.
3. **Ивахнюх, И.** Перспективы миграции населения из Украины в Россию в свете украинского политического кризиса / И. Ивахнюх // Российский совет по международным делам. – URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3530#top (дата обращения: 10.10.2014).

References

1. Maksimenko S. V. *Migratsionnoe pravo* [Migration law]. 2011, no. 1, pp. 9–11.
2. Anisimov A. A., Tikhonova O. B. *Migratsionnoe pravo* [Migration law]. 2011, no. 4, pp. 2–12.
3. Ivakhnyukh I. *Rossiyskiy sovet po mezhdunarodnym delam* [Russian Foreign Affairs Council]. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3530#top (accessed October 10, 2014).

¹ As Crimea Crisis Unfolds, Russia Facing Potential Ukrainian Refugee Crisis. – URL: <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2014/03/02/as-crimea-crisis-unfolds-russia-facing-potential-ukrainian-refugee-crisis/> (дата обращения: 09.10.2014).

Чернышёв Кирилл Игоревич

адвокат, Российская коллегия адвокатов
«Правовед» (Россия, г. Пенза,
ул. Московская, 18)

E-mail: kirillallblack@gmail.com

Chernyshev Kirill Igorevich

Lawyer, regional bar association
“Pravoved” (18 Moskovskaya street,
Penza, Russia)

УДК 314.4.

Чернышёв, К. И.

Влияние событий на Украине 2014 г. на миграционную политику и миграционное законодательство России / К. И. Чернышёв // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 4 (40). – С. 75–82. DOI: 10.21685/2072-3016-2016-4-8