А.В. Балахонов,
С.Г. Корнилович,
Е.А. Малышев

К вопросу об оптимизации правового регулирования в сфере адаптации трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: социокультурный и аксиологический аспекты

On the question of optimization of legal regulation in the sphere of adaptation of migrant workers in the Russian Federation: the socio-cultural and axiological aspects

Балахонов Алексей Владимирович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Заместитель начальника отдела по вопросам трудовой миграции Управления ФМС России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области
fms.spb@mail.ru

Balakhonov Aleksey Vladimirovich
Saint-Petersburg, the Russian Federation
Deputy Head of Department on Labour Migration Office of the FMS of Russia in St. Petersburg and Leningrad region
fms.spb@mail.ru

Корнилович Сергей Георгиевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Начальник отдела Секретариата Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества,
кандидат экономических наук
ksg_ipa@mail.ru

Kornilovich Sergey Georgievich
Saint-Petersburg, the Russian Federation
The EurAsEC Interparliamentary Assembly Secretariat Head of department – secretary of the IPA EurAsEC Standing Commission on customs regulation,
Cand. Ec. Science
ksg_ipa@mail.ru

Малышев Евгений Александрович
Калининград, Российская Федерация
Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, кафедра административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел,
кандидат юридических наук, доцент
kapd31@gmail.com

Malyshev Evgeniy Aleksandrovich
Kaliningrad, the Russian Federation
Kaliningrad Branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior of Russia, Department of administrative and legal disciplines and information support of the Interior,
Cand. Jur. Science, Dochent
kapd31@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается оптимизация правового регулирования в сфере социальной и культурной адаптации трудящихся-мигрантов в России. Авторы указывают, что современная миграционная ситуация не вызывает сомнения в полезности адаптации трудящихся-мигрантов в принимающее общество, ведущая роль при этом отводится административно-правовым средствам.

Summary: The article considers the optimization of legal regulation in the sphere of social and cultural integration of migrant workers in Russia. The authors point out that the current migration situation is no doubt the usefulness of the adaptation of migrant workers in the host society, the leading role is given to administrative and legal means.

Ключевые слова: Внешняя трудовая миграция; трудящийся-мигрант; адаптация; государственное управление

Keywords: external labor migration; migrant worker; adaptation; public administration.

В настоящее время Российская Федерация – страна со значительным количеством трудящихся-мигрантов, в условиях неподготовленности большинства из них к работе и жизни в нашей стране содействие адаптации и интеграции иностранных граждан является актуальной задачей государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [6] (далее – Концепция до 2025 года).

Согласно Концепции до 2025 года «… мигранты новых поколений, прибывающих в Российскую Федерацию из государств-участников Содружества Независимых государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка…», что подтверждает необходимость методологического обращения к административно-правовым средствам регулирования в сфере социокультурной адаптации трудящихся-мигрантов в нашей стране.

После вступления России в августе 2012 года во Всемирную торговую организацию и дальнейшее создание государствами-участниками Единого экономического пространства и Таможенного союза с 1 января 2015 года Евразийского экономического союза, задача Федеральной миграционной службы (далее – ФМС России) по содействию в создании условий для адаптации трудящихся-мигрантов, защите их прав, свобод, обеспечению социальной защищенности становится особенно актуальной.

Следует заметить, что различные категории мигрантов в разной степени нуждаются в социокультурной адаптации или интеграции. В данной статье будут рассмотрены вопросы адаптации трудящихся-мигрантов в России.

Конституция России в ст. 2 провозгласила: «…Человек, его права и свободы являются высшей ценностью…» [5]. Внешняя трудовая миграция занимает особое место в системе многообразных миграционных потоков и неразрывно связана с реализацией права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду (ст. 37 Конституции Российской Федерации) и права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выезжать за пределы Российской Федерации (ст. 27 Конституции Российской Федерации). Согласно Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции России).

В условиях формирования правового государства предоставление субъективных прав гражданам имеет приоритетное значение. Следует особо отметить взаимосвязь конституционного и административно-правового регулирования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации права и свободы граждан являются непосредственно действующими, не подлежащими умалению при отраслевом регулировании. Для административного права это требование особенно значимо, поскольку большая часть прав и свобод граждан реализуется в сфере деятельности исполнительной власти [18, с. 10].

Принято считать, что классическое определение права дано И. Кантом в его работах 1790-х гг. Отметим следующую его формулу о праве «…Право есть ограничение свободы каждого условием согласия ее с такой же свободой каждого другого, насколько это возможно по всеобщему закону…» [13, с. 171]. Выявляя диалектику ценностей и анти ценностей в праве, И. Кант делает вывод, что «…право может служить как средством ограничения произвола, так и средством попрания свобод человека…» [4, с. 140].

В процессе ограничений основных прав и свобод само право не исчезает, не отменяется, не умаляется, ибо не затрагивается его ядро, существо, основное содержание, принцип данного права, но право получает границы своей реализации – ограничивается. Используемые при введении ограничений меры не должны быть чрезмерными, а только необходимыми и строго обусловленными целями таких ограничений. Смысл ограничения состоит в гармонизации индивидуальных и коллективных интересов [19, с. 9].

Статус ценностей в праве могут приобрести различные факты и явления материального и идеального характера: материальные предметы и блага, общественные отношения, человеческие поступки, волевые феномены (мотивы, побуждения), идеи, идеалы, цели, социальные институты. Они являются правовыми ценностями, поскольку лежат в основе права и правопорядка, они выступают в качестве идеального обоснования норм права, закрепляются и охраняются правовыми нормами, составляют цель права и его институтов [17, с. 255].

Для выстраивания современной системы административно-правового регулирования важно, чтобы административно-правовые



средства, являясь правовыми ценностями, не разрушали, а охраняли и защищали иные социальные ценности, среди которых ведущее место занимают свобода, справедливость, собственность [1, с. 14–15].

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» [12] на Правительство РФ возложена обязанность по обеспечению введения до ноября 2012 года обязательного экзамена для трудящихся-мигрантов по следующим дисциплинам: русский язык; история России; основы законодательства Российской Федерации.

В этой связи отметим, что в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были внесены изменения [15], которые с 1 декабря 2012 года обязали трудящихся-мигрантов, пребывающих в России в безвизовом порядке и занятых в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, при получении разрешения на работу представить документ, в котором зафиксировано их знание русского языка (если русский язык не является одним из государственных языков страны).

Язык выполняет функции: информативную; коммуникативную; аккумулятивную [7, с. 481]. Язык – общественное явление. Он возник из потребности людей в обмене мыслями в процессе трудовой деятельности. Без языка невозможно общественное производство, невозможно существование самого общества [8, с. 566]. Именно благодаря знанию русского языка мигранты способны не только правильно выстроить модели поведения – найти жилье и работу в принимающем социуме, а также войти в различные сферы жизни принимающего государства [9, с. 27].

В целях реализации задач в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию взаимной толерантности между мигрантами и местным населением, которые были поставлены Концепцией до 2025 года ФМС России налажено взаимодействие с национальными сообществами мигрантов (диаспорами). В рамках задач по созданию инфраструктуры, обеспечивающей содействие социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения русского языка, истории и культуры Российской Федерации, поставленных Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [14], также осуществляется деятельность по содействию в открытии курсов русского языка для мигрантов, центров их социальной адаптации, создаваемых общественными объединениями, проводится информационная работа.

В настоящее время территориальные органы ФМС России осуществляют взаимодействие с 1 488 национальными общественными объединениями. При их содействии в 2013 году было издано 40 памяток для мигрантов по вопросам миграционного законодательства, учебное пособие и один краткий словарь для мигрантов с наиболее употребляемыми словами и выражениями (на киргизском, таджикском и узбекском языках).

Кроме этого на территории страны действуют 298 курсов по изучению русского языка иностранными гражданами, 99 из них, открытые при содействии территориальных органов ФМС России, работают на безвозмездной основе. ФМС России в 2013 году реализованы проекты по созданию центров по адаптации и интеграции иммигрантов в Тамбове и Оренбурге [2].

Оптимизацией государственного управления в указанной сфере явилось образование в структуре ФМС России в 2010 году Управления содействия интеграции [10] деятельность которого направлена на содействие интеграции иммигрантов в российское общество, продвижение принципов толерантности, недопущение дискриминации и ксенофобии. Безусловно, данные меры являются необходимыми и своевременными для формирования институциональных основ адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в России.

В продолжении реализации поручений Президента РФ от 2012 года и в целях гармонизации межнациональных отношений заметим, что с 1 января 2015 года трудящиеся-мигранты должны будут (если иное не установлено международным договором) подтвердить знание ими русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации [16] при обращении в территориальные органы ФМС России за получением разрешения на работу или патента. Исключение сделано, например, для высококвалифицированных специалистов и иностранных студентов, обучающихся по очной форме.

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 255 «Об утверждении уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к ним» [3] устанавливается 7 уровней владения русским языком как иностранным, в том числе элементарный (ТЭУ/А1) и базовый для трудящихся мигрантов (ТБУМ/А1).

От трудящихся-мигрантов будет требоваться, в частности: а) умение читать короткие простые тексты из разных источников (названия газет, журналов, вывески и др.) и определять темы текстов; б) умение писать изложения с элементами сочинения, изложение с творческим заданием; в) понимание на слух основной информации из кратких монологов и диалогов социально-бытового характера; г) умение самостоятельно создавать связные и логичные высказывания, понимать собеседника, определять его коммуникативные намерения в ограниченном наборе ситуаций бытового характера; д) объем лексического минимума должен составлять до 850 единиц.

Как видно в административное законодательство вносятся изменения которые обязывают трудящихся-мигрантов знать русский язык, историю и основы законодательства нашей страны. Не вызывает сомнения, что данные меры никак не ограничиваю право иностранных граждан на трудовую деятельность в Российской Федерации, а являются необходимыми и вынужденными мерами для их социокультурной адаптации в России.

Оптимизации административно-правовых основ регулирования в сфере социокультурной адаптации трудящихся-мигрантов будет способствовать принятие разработанного ФМС России по поручению Правительства РФ Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» [11]. Следует заметить, что в указанном законопроекте дается определение *социальной и культурной адаптации иностранных граждан* – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности. При этом признается право каждого иностранного гражданина на сохранение своей этнокультурной самобытности и вероисповедания, использование родного языка.

Проведенный анализ позволяет считать, что социокультурная адаптация трудящихся-мигрантов является в настоящее время одной из актуальнейших мер и, безусловно, требует к себе гораздо большего внимания со стороны науки административного права. Настоящая статья не претендует на исчерпывающее освещение всех современных проблем в сфере регулирования внешней трудовой миграции. Авторы стремились привлечь внимание к дискуссионным вопросам науки и практики, предложить свои, вовсе не претендующие на бесспорность решения тех или иных проблемных вопросов правового регулирования в сфере социокультурной адаптации трудящихся-мигрантов в Российской Федерации.

Использованная литература:

1. Аврутин Ю. Е. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 11–21.
2. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2013 год и плановый период 2014-2016 годов // Официальный сайт ФМС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732/3/ (дата обращения 19.08.2014).
3. Зарегистрировано в Минюсте России 17.06.2014. – № 32701.
4. Кант И. Сочинение в шести томах. – Т. 4, часть 2. – М., 1965. – 478 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7- ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
6. Концепция Государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012). // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/news/15635 (дата обращения 19.08.2014).
7. Краткий философский словарь. Под редакцией А. П. Алексеева. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 496 с.
8. Краткий философский словарь. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – 571 с.
9. Налабордина Г. В. Знание русского языка как одно из условий успешной адаптации и интеграции трудящихся мигрантов в Российской Федерации // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 25–27.
10. Приказ ФМС России от 8 апреля 2013 г. № 162 «Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы» // Официальный сайт ФМС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/about/structure/management/integr/ (дата обращения 19.08.2014).
11. Распоряжение Правительства РФ от 13 июня 2014 г. № 1048-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации “Содействие занятости населения” на 2014 год и на плановый период 2015 – 2016 годов» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (Ч. II). – Ст. 3588.
12. Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2339.
13. Соловьев Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права. М.,1992. – 210 с.
14. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7477.
15. Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 27.2 Закона Российской Федерации “Об образовании”» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 47. – Ст. 6396.
16. Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №16. – Ст. 1831.
17. Философия права: Учебник / О. Г. Данильян, Л. Д. Байрачная, С. И. Максимов и др., под ред. О. Г. Данильяна. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 416 с.
18. Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Журнал Научный портал МВД России. – 2009. – № 1. – С. 3–12.
19. Шустров Д. Г. Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 6–15.

Особое место в миграционных процессах занимает внешняя трудовая миграция, ставшая объективной реальностью глобализирующегося мира. Глобализация неразрывно связана с перемещением иностранной рабочей силы. Особенно остро в современных условиях стоит вопрос государственного управления в сфере внешней трудовой миграции, поскольку пребывание на территории государства иностранных работников порождает множество проблем, как политико-правового, так и социально-психологического плана. Вот почему обращение к социокультурной адаптации трудящихся-мигрантов в Российской Федерации приобретает исключительную актуальность.