
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.7

*В.Н. Сидоров**

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются проблемные вопросы реализации миграционной политики Российской Федерации. Анализируются основные подходы к пониманию категории «миграционная политика», и рассматривается влияние миграционной политики на состояние миграционного законодательства и, как следствие, на социально-экономическое и демографическое развитие страны.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, миграционное законодательство, концепция миграционной политики.

В настоящее время исследованию миграционных процессов уделяется значительное внимание во всех странах мира. Российская Федерация не является исключением.

В отличие от моделей правового регулирования миграционных процессов, применяемых в других государствах, модель правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не имеет четко выраженной конструкции, потому что нормативные правовые акты, регулирующие миграционные процессы, разрознены, практически не консолидированы, вследствие этого данная сфера правового регулирования менее стабильна, что стало особенно заметно в последние годы, когда напряженность миграционных потоков значительно усилилась, а демографическая ситуация ухудшилась.

Данное обстоятельство обуславливает актуальность исследования нормативных правовых актов в сфере миграции с целью выработки и реализации комплексной миграционной политики, направленной на формирование единой модели правового регулирования миграционных процессов и становления миграционного законодательства. Именно миграционная политика, построенная на четких критериях, является

* © Сидоров В.Н., 2015

Сидоров Владимир Николаевич (sidorovvn9@gambler.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

правовой основой становления миграционного законодательства и регулирования миграционных процессов.

В научной литературе представлено многообразие определений термина «миграционная политика».

По мнению В.В. Колесова, термин «миграционная политика» может рассматриваться с разных позиций. Широкий подход предполагает, что миграционная политика является одним из важных направлений государственной политики и определяется целями, которые ставятся государством в данной сфере; основывается на государственной доктрине или концепции регулирования миграционных процессов; неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной, культурной политикой как страны исхода, так и страны-реципиента; разграничивается на реальную и декларируемую, при этом декларируемая (официальная) политика в силу недостаточной разработанности соответствующего механизма реализации может в значительной степени отличаться от реальной, как отличается возможность от действительности. В узком смысле под миграционной политикой следует понимать систему мер, направленных на изменение численности, состава, направления движения, расселения мигрантов, а также интеграцию мигрантов в принимающем обществе [1, с. 49].

По мнению С.В. Рязанцева, под миграционной политикой следует понимать систему общепризнанных на уровне идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества [2, с. 36]. Данное определение не включает в себя нормативное закрепление миграционной политики, что, в свою очередь, является неверным.

В достаточно общем виде понятие миграционной политики дается Л.Л. Рыбаковским. По его мнению, под понятием миграционная политика следует понимать систему общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которой прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определённые принципы, предполагают достижение поставленных целей [3, с. 36]. Данное понятие применимо относительно политики развития любого законодательства и, в свою очередь, не отражает особенности законодательства в сфере миграции.

Т.А. Прудникова, С.А. Егорова, С.А. Акимова дают неоспоримое и исчерпывающее, на наш взгляд, определение термину миграционная политика, согласно которому миграционную политику можно определить как основанную на принципах конституционного строя систему объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных регионах, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами [4, с. 10].

В Российской Федерации долгое время отсутствовала комплексная и последовательная концепция миграционной политики, что не в лучшую сторону отразилось на состоянии миграционного законодательства. Отсутствие в Российской Федерации концепции государственной миграционной политики лишало органы государственной власти основного вектора — целостной системы взглядов на содержание и основные

направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции [5, с. 110].

Вплоть до начала 2000-х гг. основная концептуальная идея миграционной политики заключалась в предоставлении возможностей возвращения главным образом русского и русскоязычного населения на территорию России. Правда, из 25–30-миллионного населения русских и народов России, по расчетам демографов, в этот период вернулась на ее территорию несоразмерно мизерная часть (примерно 3–5 млн человек). Это связано с недостатками миграционной политики, ограничившими в то время законность нахождения мигрантов на территории России регистрацией по месту жительства (т. е. пропиской), а также объективно слабыми возможностями экономики, находящейся в экономическом упадке. Невозможность выполнить социальные обязательства перед беженцами и вынужденными переселенцами привела к тому, что этот период можно назвать неудачным в отношении использования геополитического потенциала мигрантов для компенсации депопуляционных проблем в самой России [6, с. 6].

Одной из первых нормативно закреплённой концепцией миграционной политики Российской Федерации является Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года № 256-р [7].

Данная Концепция называет целями регулирования миграции (но не целями миграционной политики) обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания РФ.

Однако данная Концепция не смогла выполнить функции нормативно оформленной концепции миграционной политики Российской Федерации по следующим основаниям. Во-первых, Концепция утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации, не обладающим юридической силой закона, исходящим от органа исполнительной власти и уже в силу этого не имеющим всеобъемлющего характера; во-вторых, Концепция носила внутренне противоречивый характер; в-третьих, Концепция содержательно устарела и не отражала последних решений, принятых в сфере миграции [8, с. 1066].

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не смогла обеспечить стабильное развитие миграционного законодательства, отвечающее современным потребностям Российской Федерации, а также не соответствовала условиям обеспечения национальной безопасности.

Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации состоит из трех этапов. Первый этап (2012–2015 гг.) направлен на принятие нормативных актов и разработку программ в сфере миграции, а также создание центров содействия иммиграции и инфраструктуры для мигрантов. Второй этап (2016–2020 гг.) направлен на реализацию и обобщение правоприменительной практики. Третий этап (2021–2025 гг.) направлен на определение оценки эффективности принятых программ и уточнение приоритетов миграционной политики.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации четко определены цели, задачи, направления и механизмы реализации миграционной политики до 2025 года.

Так, целями миграционной политики Российской Федерации являются:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

По итогам исполнения плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1502-р, можно заявить, что миграционное законодательство динамично развивается и совершенствуется, решается множество проблем миграционного законодательства. Особенно быстрыми темпами развивается миграционное законодательство в сфере регулирования трудовых отношений иностранных работников. Например, внесены изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» в части обязательного экзамена для иностранных граждан и лиц без гражданства по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

Кроме того, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации поставила перед субъектами Российской Федерации задачу по разработке концепции региональной миграционной политики, при условии учета социальных, экономических, демографических и других особенностей конкретного региона, а также характера сложившейся миграционной ситуации [9, с. 19], что, в свою очередь, положительно отразится на реализации обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции.

По данным Федеральной миграционной службы Российской Федерации, за 6 месяцев 2015 года в Российскую Федерацию въехало 9 419 519 иностранных граждан [10]. Российской Федерации как государству с интенсивным миграционным обменом необходимо стремиться к гармонизации и унификации миграционного законодательства.

Тем не менее Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации оставила открытым проблему систематизации миграционного законодательства. В настоящее время миграционное законодательство нуждается в систематизации правовых актов, регулирующих миграционные процессы. Закрепление в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации систематизации миграционного законодательства могло бы способствовать решению многих проблем миграционного законодательства. К примеру, упорядочить все нормативные правовые акты в сфере миграции и обеспечить их согласованность, освободить миграционное законодательство от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм.

Кроме того, Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации остался нерешенным вопрос организации комплексного подхода в реализации целей и задач, поставленных действующей миграционной политикой с учетом изменений всех затрагивающих ее сфер жизнедеятельности Российской Федерации и общества. Так как на данный момент Федеральная миграционная служба Российской Федерации наделена только надзорно-контрольными полномочиями, то оптимальным вариантом решения данного вопроса будет создание системы органов государственной власти, ответственных за реализацию миграционной политики в Российской Федерации.

Федерации, с разделением задач по реализации миграционной политики. В данном случае примером могут выступить США, где вопросами иммиграции плотно занимаются пять основных подразделений федерального правительства: Министерство национальной безопасности, Министерство юстиции, Государственный департамент, Министерство труда и Министерство здравоохранения [11].

Библиографический список

1. Колесов В.В. Миграционная политика Российской Федерации // *Обозреватель – Observer*. 2014. № 4. С. 48–61.
2. Рязанцев С.В.: материалы международной конференции. Политика народовластия: настоящее и будущее. М.: МАКС Пресс, 2005. 389 с.
3. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // *Современные проблемы миграции в России: материалы общерос. научн. конф. (11–13 ноября 2003 г.)*. М., 2003. 389 с.
4. Прудникова Т.А., Егорова С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. 135 с.
5. Воронина Н.А. Дискурс национальной безопасности в миграционной политике России // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2013. № 1. С. 82–114.
6. Сигарева Е.П. Геополитическое значение миграционной политики России: концептуальные проблемы и стратегические риски // *Миграционное право*. 2014. № 1. С. 6–9.
7. Собрание законодательства РФ. 2003. 10 марта. №10. Ст. 923.
8. Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // *Право и политика*. 2010. № 6. С. 1063–1071.
9. Горохов Д.Ю. Актуальные правовые аспекты совершенствования миграционной политики России // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 3. С. 3–12.
10. Официальный сайт Федеральной миграционной службы Российской Федерации. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/148274/> (дата обращения: 02.07.2015).
11. Иванова А.А. Актуализация миграционной политики (на материале миграционных законодательств России и США) // *Миграционное право*. 2013. № 2. С. 29–31.

References

1. Kolesov V.V. Migration policy of the Russian Federation. *Obozrevatel'* [Research and analytical journal – Observer], 2014, no. 4, pp. 48–61 [in Russian].
2. Ryazantsev S.V. Proceedings of the international conference. Politics of democracy: present and future. M., MAKS Press, 2005, 389 p. [in Russian].
3. Rybakovsky L.L. Migration policy of Russia: theory and practice. *Sovremennyye problemy migratsii v Rossii: materialy obshcherossiiskoi nauchnoi konferentsii (11–13 noiabria 2003 g.)* [Modern migration problems in Russia: proceedings of All-Russian scientific conference (11–13 November, 2003)]. M., 2003, 389 p. [in Russian].
4. Prudnikova T.A., Egorova S.A., Akimova S.A. Legal and organization features of migration policy in several foreign countries: manual. M., IuNITA-DANA: Zakon i pravo, 2003, 135 p. [in Russian].
5. Voronina N.A. Discourse of national security in the migration policy of Russia. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Transactions of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2013, no. 1, pp. 82–114 [in Russian].
6. Sigareva E.P. Geopolitical importance of the migration policy of Russia: conceptual issues and strategic risks. *Migratsionnoe pravo* [Migration law], 2014, no. 1, pp. 6–9 [in Russian].
7. Legislation Bulletin of the Russian Federation. March 10, 2003, no. 10, Article 923 [in Russian].
8. Korchagin A.G., Sonin V.V. Migration policy in addressing migration challenges in Russia. *Pravo i politika* [Law and policy], 2010, no. 6, pp. 1063–1071 [in Russian].

9. Gorokhov D.Yu. Current legal aspects of improving migration policy of Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 2011, no. 3, pp. 3–12 [in Russian].

10. Official website of the Federal Migration Service of the Russian Federation. Retrieved from: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/148274> (accessed 02.07.2015) [in Russian].

11. Ivanova A.A. Maintenance of migration policy (based on the migration legislation of Russia and the USA). *Migratsionnoe pravo* [Migration law], 2013, no. 2, pp. 29–31 [in Russian].

*V.N. Sidorov**

PECULIARITIES OF MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the problematic issues of realization of migration policy of the Russian Federation are viewed. The author analyzes the main approaches to the understanding of the category of migration policy, and describes the impact of migration policy on the status of migration legislation and as a consequence on the social and economic and demographic development of the country. The issues of formation and development of the modern concept of migration policy of the Russian Federation are viewed.

Key words: migration, migration policy, migration legislation, concept of migration policy.

* *Sidorov Vladimir Nikolaevich* (sidorovvn9@rambler.ru), Department of State and Administrative Law, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.