

УДК 342.9:314.7

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА:  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Сазонова О.А., Сазонова Н.В.**

В данной статье авторы рассматривают особенности миграционной политики Российской Федерации. В ходе рассуждений исследуется специфика административно-правового регулирования в миграционной сфере. Установлено, что миграционная политика представляет собой целостную систему политико-правовых, социальных, экономических и идеологических мер по регулированию миграционных процессов, которые регламентируются федеральным законодательством. Сделан вывод о необходимости совершенствования миграционной политики, преобразование которой происходит под влиянием разнополярных и труднопрогнозируемых обстоятельств.

**Ключевые слова:** миграция, миграционная политика, административно-правовое регулирование.

**MIGRATION POLICY:  
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

**Sazonova O.A., Sazonova N.V.**

The article considers the features of migration policy of the Russian Federation. In a chain of reasoning the authors investigated specificity of administrative and legal regulation in the migratory sphere. It is certain that migration policy represents the complete system of political and legal, social, economic, and ideological measures for regulation of migratory processes which are moderated by the federal legislation. In conclusion, the migration policy, which transforms under the influence of the bipolar and hardly predicted circumstances, needs improvement.

**Keywords:** migration, migration policy, administrative and legal regulation.

На сегодняшний день миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Осуществляется она в рамках Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. [3] (далее – Концепция до 2025 г.), где в первую очередь предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации. Достаточно либеральное миграционное законодательство сделало Россию привлекательной принимающей страной, особенно для населения стран СНГ. Однако анализ миграционной ситуации за последние годы свидетельствует о том, что некоторые проблемы, например, незаконная миграция, в полной мере не решены.

В настоящее время политика в сфере управления миграционными процессами только обретает чёткие границы общегосударственной политики в области административного содействия потенциальным мигрантам, чей переезд в Россию необходим для государства, и, в первую очередь, с экономической точки зрения.

Миграционную политику можно рассматривать как одно из направлений политики государства, ориентированное на организацию и управление миграционными процессами на его территории органами государственной власти при помощи законных форм и методов, в том числе административно-правовых, с целью достижения интересов государства в сфере социального, экономического и демографического развития общества, а также с соблюдением принципов международного и российского права.

Важно отметить, что под миграционной политикой следует понимать совокупность следующих элементов: государственной политики по оптимизации миграционных процессов с учётом интересов личности, общества и государства на основе эффективного механизма миграционно-правового регулирования; научной теории и синтеза политических, социальных и правовых знаний; миграционных процедур и деятельности, направленных на создание необходимых условий для перемещённых в Россию лиц (например,

переселение в РФ соотечественников и т.д.) при условии учёта интересов общества и государства в целом.

Необходимо также подчеркнуть, что миграционная проблематика затрагивает интересы российского государства, общества и населения внутри страны и за её пределами и сопряжена с угрозами национальной безопасности.

В последние годы федеральными и региональными органами государственной власти приняты меры по совершенствованию государственной миграционной политики Российской Федерации. Проводимая работа приобретает всё более системный характер. В некоторой степени этому способствуют ранее определённые концептуальные подходы в области регулирования миграционных процессов, реализуемые на их основе планы [8] и программы [9].

Расширяется международный аспект реализации государственной миграционной политики. Вместе с тем современное состояние миграционной системы России вызывает необходимость в определённой корректировке проводимой миграционной политики с учётом существующих и потенциальных угроз национальной безопасности.

Следует заметить, что в настоящее время прослеживается тенденция исследования проблем миграции и её административно-правового регулирования в России. Это обусловлено фактическим исчерпанием возможностей естественного прироста населения, трудовых ресурсов страны и ролью миграции как единственного источника поддержания и роста численности населения.

На наш взгляд, представляется необходимым проектирование стратегии государственной миграционной политики, которая бы отвечала долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития страны. В этой связи заслуживает положительной оценки достижение таких национальных целей развития Российской Федерации (закреплённых в Указе Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации

на период до 2024 года») как: обеспечение устойчивого естественного роста численности населения РФ [10].

Вопросы, касающиеся современной миграционной политики, в настоящее время всё чаще становятся предметом обсуждения в научных и политических кругах, находятся в центре внимания общественности. Цель и содержание федеральной миграционной политики состоит не только в защите национальной (государственной) безопасности РФ, а, скорее, в создании подходящих для населения условий жизнедеятельности с помощью государства, и Россия приступила к формированию всесторонней, научно обоснованной системы регулирования миграционных процессов.

В июне 2012 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., которая представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности государства в сфере миграции. Данной Концепцией определяются основные направления, цели, задачи, принципы и механизмы реализации государственной миграционной политики России. Реализация положений миграционной политики должна способствовать эффективному регулированию миграционных процессов, разрешению проблем, этому препятствующих, и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов. Концепция призвана служить ориентиром для законодательной и правотворческой работы, поскольку в ней сосредоточены все основные принципы отношения государства к миграционной политике.

Следует подчеркнуть, что миграционная политика как составная часть внешней и внутренней политики государства представляет собой целостную систему политико-правовых, социальных, экономических и идеологических мер по регулированию миграционных процессов, которые регламентируются федеральным законодательством.

При этом основные направления государственной миграционной политики РФ в части внешней миграции можно сформулировать следующим

образом: создание условий для переселения в РФ соотечественников и иных, приравненных к ним лиц; исследование и внедрение дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; в области внутренней миграции – содействие развитию внутренней миграции граждан; в сфере образовательной миграции – содействие образовательной (учебной) миграции и поддержке академической мобильности; в сфере выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов (беженцев и вынужденных переселенцев); в сфере отношений, тесно связанных с миграционными – адаптация и интеграция в российское сообщество мигрантов, а также в сфере противодействия незаконной миграции.

Очевидно, что главными целями миграционной политики должно стать активное привлечение мигрантов, обеспечение их адаптации в российском обществе и сведение к минимуму негативных последствий миграции [11, с. 10].

Также необходимо отметить, что целью административно-правового регулирования в сфере миграционной политики является формирование устойчивой миграционной обстановки в России, которое направлено на обеспечение соблюдения интересов страны и прав субъектов миграционных отношений, осуществляемое путем установления правил перемещения физических лиц как на территорию РФ, так и внутри субъектов.

Административно-правовое регулирование – это один из видов отраслевого правового регулирования, который основан на действии административного права и большого арсенала административно-правовых средств на общественные отношения в сфере деятельности государственной администрации [1, с. 51]. Также под административно-правовым регулированием понимают целенаправленное воздействие комплекса специфических правовых средств на общественные отношения, возникающие в административно-правовой сфере, в целях обеспечения интеграции и защищенности публичных и частных административных прав и законных интересов [2, с. 49].

Отметим также, что практическое значение Концепции на период до 2025 г. в том, что она впервые закладывает эффективный фундамент систематизации правового регулирования миграционных отношений в России и становится справедливым основанием для дальнейшей детальной разработки разделов и институтов миграции, понимаемой как движение (перемещение) населения в различных целях относительно границ субъектов международного права и субъектов федерации.

Данная Концепция также должна более чётко обозначить меры защиты страны от незаконных мигрантов, выступить тем документом, который станет руководством для формирования пограничной, внешней и внутренней политики России. Необходимо подчеркнуть, что установлены меры учета прибывающих на территорию РФ иностранных граждан, разрабатываются принципы региональной политики в отношении мигрантов, активизируется деятельность органов исполнительной власти по оптимизации рабочих мест для иностранных граждан, ужесточается налоговый контроль в отношении незаконных мигрантов.

В Концепции на период до 2025 г. сформулирован один из принципов, в соответствии с которым должно быть организовано взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества. Очевидно, что для его реализации необходима согласованная система правовых, нормативных и иных актов.

Что касается органов местного самоуправления, то им самым непосредственным образом приходится решать некоторые вопросы миграционных отношений, например, расселения и трудоустройства мигрантов. Как направление предусмотрена программа адаптации и интеграции указанных лиц на основании взаимодействия местного самоуправления с институтами гражданского общества и бизнес-структур.

В то же время, отсутствие скоординированной государственной миграционной политики является первопричиной многих недостатков в

осуществлении региональной миграционной политики. Всё это указывает на необходимость изменения и дополнения нормативной основы регионального законодательства по целому ряду проблем. Было бы целесообразно, с учётом федеративного устройства государства, разработать новую, комплексную концепцию миграционного законодательства Российской Федерации, включающую положения как федерального, так и регионального значения, учитывающую происходящие существенные перемены.

Это позволит субъектам Российской Федерации взять эту концепцию за основу и разработать законы, которые закрепляли бы права и свободы человека и гражданина, с учётом региональной специфики. Нормативно-правовая база регионального уровня представлена нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации. Например, некоторые субъекты РФ разработали и приняли региональные концепции миграционной политики, которые почти не отличаются от федеральной концепции, не считая описательных разделов, где приводятся статистические данные о состоянии и уровне миграции в определенном субъекте РФ [4; 5; 6; 7].

К сожалению, Концепция на период до 2025 г. не содержит ответы на то, какой будет стратегическая политика в отношении миграционной ситуации страны в будущем и указаний на перспективы развития таких отношений. В этой концепции также отсутствуют положения обобщенного характера, позволяющие сформулировать миграционную политику РФ, что необходимо для анализа основ административно-правового регулирования миграционных отношений.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что преобразование миграционной политики Российской Федерации происходит под влиянием разнополярных и труднопрогнозируемых обстоятельств, социальная напряженность в обществе остается насущной проблемой для государственных органов и органов местного самоуправления, а реформы России в миграционной политике принимают ограничительное направление, в том числе и для граждан РФ.

### Список литературы:

1. Административное право: учебник для академического бакалавриата // Ю.А. Копытов – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2015. 649 с.
2. Административное право: учебник для академического бакалавриата // Стахов А.И., Кононов П.И. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2015. 510 с.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс] // Гарант.Ру. Информационно-правовой портал [сайт]. 14.06.2012. URL: <https://goo.gl/Ds8FVE> (дата обращения 15.05.2018).
4. Об утверждении концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 г.: Распоряжение Правительства Белгородской области от 2 декабря 2013 г. № 594-рп [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. 2018. URL: <https://goo.gl/KVxaNk> (дата обращения 15.05.2018).
5. Об утверждении Концепции миграционной политики Кировской области на период до 2025 г.: Распоряжение правительства Кировской области от 14 октября 2013 г. № 325 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: 2018. <https://goo.gl/oU5W8L> (дата обращения 15.05.2018).
6. Об утверждении концепции управления миграционными процессами в Брянской области до 2025 года: Указ Губернатора Брянской области от 18 июня 2013 г. № 431 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. 2018. URL: <https://goo.gl/RX2Q8Q> (дата обращения 15.05.2018).
7. О концепции миграционной политики Новгородской области на период до 2025 г.: Закон Новгородской области от 1 декабря 2014 г. № 659-ОЗ [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. 2018. URL: <https://goo.gl/BC5xaw> (дата обращения 15.05.2018).



8. О плане мероприятий по реализации в 2016-2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 22.10.2015 № 2122-р // Собрание законодательства РФ, 2015, № 44, ст. 6150.

9. О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 (ред. от 14.06.2013) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 38, ст. 5074; 2013, № 24, ст. 2990.

10. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства РФ, 2018, № 20, ст. 2817.

11. Сазонова О.А. Адаптационная и интеграционная политика в отношении иностранных граждан: особенности правового регулирования в Российской Федерации // *Studia Humanitatis*. 2017. № 3. URL: <http://st-hum.ru/node/579> (дата обращения 15.05.2018).

#### **Сведения об авторах:**

Сазонова Оксана Александровна – аспирант кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета (Воронеж, Россия).

Сазонова Нина Васильевна – кандидат географических наук, доцент кафедры природопользования и земельного кадастра Белгородского государственного национального исследовательского университета (Белгород, Россия).

#### **Data about the authors:**

Sazonova Oxana Alexandrovna – graduate student of Administrative and Administrative Procedural Law Department, Voronezh State University (Voronezh, Russia).

Sazonova Nina Vasilevna – Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor of Nature Management and Land Cadaster Department, Belgorod National Research University (Belgorod, Russia).

**E-mail:** Nature\_11@mail.ru.

**E-mail:** NSazonova@bsu.edu.ru.