

УДК 314.7

**КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РФ:
СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ**

© 2020 г.

В.А. Силантьева

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

misvik@mail.ru

Поступила в редакцию 01.06.2020

Рассматриваются правовые основы российской миграционной политики. Целью является исследование Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (2012 г.) и Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (2018 г.), определяющих систему взглядов на основные направления, содержание и принципы миграционной политики РФ. На основе сравнительно-правового метода проведен краткий анализ представленных концепций, определены их достоинства и недостатки, причины слабой реализации их положений. Несмотря на то, что Концепции отличаются по целям, принципам, основным направлениям миграционной политики, их объединяет однобокий подход к миграции, недостаточное внимание к вопросам внутренней миграции.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционные процессы, национальная безопасность, государственное управление, концепция, законодательство.

Миграция людей – это неизменный, постоянно действующий геополитический фактор, так как миграционные процессы происходят в различных временных рамках, затрагивают интересы личности, народов, государств. Перемещения населения с неблагоприятных и политически нестабильных территорий на более благоприятные носят глобальный характер. И это подтверждает всемирная история: этнические перемещения в Европе в IV–VII вв., известные под названием «Великое переселение народов»; овладение Американским и Австралийским континентами представителями западноевропейских государств; освоение русскими Сибири и Дальнего Востока; бегство из зон боевых действий и др.

Долгое время вопросами миграции в РФ занимались недостаточно основательно [1]. Современная геополитическая обстановка заставила обратить на них более пристальное внимание, хотя проблемным направлением по-прежнему остается внутренняя миграция.

Миграционная политика любого государства, как правило, зависит от целей, которые это государство пытается достигнуть, используя миграционные потоки. Можно выделить следующие модели государственной миграционной политики:

– политика изоляции: государство принимает все меры, чтобы не допустить мигрантов (ни временных, ни лиц, ищущих убежище);

– политика сегрегации: государство устанавливает место проживания, а также хозяйственные ниши, т. е. чем имеют право заниматься

мигранты (например, переселение месхетинских турок из Краснодарского края в США, которым разрешили селиться только в определенных штатах);

– политика селекции: государство определяет «нужность» мигрантов, предоставляя определенным категориям приоритеты (например, для высококлассных специалистов, инвесторов, вкладывающих свои средства в экономику);

– политика ассимиляции: государство принудительно или косвенно делает все возможное, чтобы мигранты приспособились и приняли систему ценностей новой родины;

– политика интеграции: государство четко контролирует миграционные потоки, осуществляет деятельность по интеграции мигрантов в общество пребывания, работу с мигрантами и населением по формированию толерантных взглядов;

– политика мультикультурализма: государство стремится к сохранению национальной и культурной идентичности мигрантов, что, в свою очередь, зачастую предполагает определенную дистанцию между мигрантами и коренным населением.

Важным документом, определяющим систему взглядов на основные направления, содержание и принципы миграционной политики РФ, стала принятая в 2012 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [2] (далее – Концепция-2012).

Концепция-2012 разрабатывалась в течение двух лет на базе НИУ ВШЭ большой группой

экспертов при участии представителей органов государственной власти (министерств здравоохранения, экономического развития, иностранных дел, ФМС и др.) и неправительственных российских и международных организаций. Еще до принятия ее положения активно обсуждали в Государственной Думе, Совете Федерации, Общественной палате, на различного уровня научно-практических конференциях и семинарах.

Но уже в 2018 г. Концепция-2012 была заменена новой Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [3] (далее – Концепция-2018). В связи с этим возникает ряд вопросов: с чем связано появление новой концепции? По каким причинам прежняя перестала устраивать? Какую установку государственным органам, обществу, мигрантам несет новый документ? Сравнительный анализ двух концепций отчасти отвечает на эти вопросы.

Начнем с того, что же было осуществлено за 2012–2018 гг. В рамках Концепции-2012 были реализованы (или частично реализованы) направления содействия добровольному переселению соотечественников; упрощен порядок привлечения иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных представительств иностранных юридических лиц; усовершенствованы механизмы квотирования и патентования для иностранных работников. Основное внимание было направлено на создание системы правил временного и краткосрочного пребывания на территории РФ. Однако Концепция-2012 так и не решила проблемы миграционных статусов, вопросы разрешения на временное проживание и выдачи вида на жительство заметных изменений не претерпели.

По мнению И.В. Ивахнюк, одной из основных причин принятия новой Концепции стала необходимость повышения миграционной привлекательности страны для «соотечественников» и других категорий иностранных граждан, готовых пополнить население России [4]. Действительно, демографические проблемы вынудили изменить приоритеты в сфере миграционной политики, в результате чего Концепция-2012 перестала им соответствовать. Принятие новой в 2018 г. могло означать неудовлетворенность результатами выполнения задач прежней, выявление недостатков действующего миграционного законодательства РФ ввиду сложившейся внешнеполитической ситуации (приток беженцев с территории Донбасса [5]). В результате произошла не только замена основного документа, устанавливающего систему взглядов на принципы, содержание, курс миграционной

политики, но и изменение ряда федеральных законов, регулирующих вопросы гражданства и миграции («О гражданстве Российской Федерации» [6], «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [7] и др.).

На наш взгляд, причины недостаточно эффективной реализации Концепции-2012 следующие:

- рассогласованность действий со стороны государственных органов: отсутствие единства по кругу вопросов и системности в институтах, регулирующих миграционные процессы, приоритет ведомственных интересов [8, с. 140];

- преобладание мероприятий технического характера по реализации Концепции-2012;

- деятельность Федеральной миграционной службы (ФМС), которая должна была решать задачи, не относящиеся к ее компетенции. Так, сотрудники ФМС не обладали полномочиями для розыска и задержания незаконных мигрантов и вынуждены были обращаться за помощью в оперативно-розыскной деятельности к представителям МВД. Это послужило одной из причин упразднения ФМС в 2016 г. и передачи ее функций Главному управлению по вопросам миграции МВД [9, с. 111];

- слабая система подготовки специалистов по вопросам миграции;

- коррупционная составляющая. Не случайно в Концепции-2018 говорится о «совершенствовании механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции». Это означает, что меры, принятые в соответствии с Концепцией-2012, не пресекали нелегальную миграцию;

- низкое качество миграционной статистики: доступные отчеты ограничены для применения, что не позволяло исследователям объективно анализировать миграционную ситуацию и делать прогнозы.

В отличие от Концепции-2012, где главным источником увеличения численности населения было переселение мигрантов и привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам, что являлось необходимостью для дальнейшего поступательного развития экономики, в новом документе (Концепция-2018) происходит переосмысление и реформатирование приоритетов миграционной политики ближайшего будущего: теперь миграционную политику определяют как вспомогательное средство для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. В соответствии с этим государство реализует ряд значимых соци-

альных проектов, направленных на решение демографических проблем.

Концепция-2012 заявляла о невысокой привлекательности РФ по сравнению с другими странами-реципиентами и о продолжении эмиграционного оттока. Обновленная концепция подобных положений уже не содержит. На привлекательность страны и изменение имиджа в положительную сторону в глазах иностранных туристов повлияло проведение Чемпионата мира по футболу 2018 г., который стал испытанием России на миграционную открытость в особых ситуациях. И Россия с поставленной задачей справилась: организация мероприятия, по единодушному мнению ФИФА, стала лучшей за всю историю чемпионатов.

Целями миграционной политики в Концепции-2018 «является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода» (Концепция-2018, п. 14). Можно заметить, что цели представлены в таком порядке, который определяет место миграционных процессов в политической, экономической, социальной жизни России.

Это заметно отличает Концепцию-2018 от прежней, которая устанавливала целями «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальную защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; стабилизацию и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации; содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей». При этом Концепция-2018 более осторожно оценивает миграционную активность, отмечая, что миграция становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур (Концепция-2018, п. 10).

В Концепции-2018 представлена готовность создания «благоприятного режима для добровольного переселения в РФ лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично

включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества»; гарантируется «открытость для тех иностранных граждан, которые не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей» (Концепция-2018, п. 15). Обращает внимание «русскоцентричный» характер Концепции-2018, что отсутствовало в предыдущем документе.

Анализируя задачи государственной миграционной политики РФ, представленные в концепциях, можно выделить следующие моменты:

– Концепция-2012 содержала положение о создании условий и стимулов для переселения в РФ на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан (Концепция-2012, п. 23а), в то время как в Концепции-2018 говорится и о совершенствовании правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, при этом дается существенное замечание: «которые способны успешно интегрироваться в российское общество». Вновь прибывшие должны содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России. Кроме того, они должны изъявить желание развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны (Концепция-2018, п. 21а);

– в Концепции-2012 имелся постулат о содействии внутренней миграции (Концепция-2012, п. 23в). Разработчики Концепции-2018 пошли дальше, ставя одной из задач «создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны» (Концепция-2018, п. 21г);

– Концепция-2018 дает более раскрытый план по противодействию незаконной миграции, учитывая и коррупционные нарушения в сфере миграции;

– Концепция-2018 акцентирует внимание на том, что помощь иностранным гражданам, ищущим защиту на территории РФ, будет оказываться в соответствии с принципами и нормами международного права (Концепция-2018, п. 21е). Данное положение отсутствовало в предыдущем документе;

– обе концепции формулируют, что одной из задач является образовательная и академическая мобильность.

Изменениям подверглись и принципы миграционной политики. Если в Концепции-2012 приоритет отводили обеспечению прав и свобод человека, недопустимости дискриминации в любой форме, соблюдению норм национального и международного права (Концепция-2012, п. 22), то в Концепции-2018 появились «приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории», «учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации» (Концепция-2018, п. 20).

Принцип «взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества», представленный в Концепции-2012, изменен на принципы «координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции» и «участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», тем самым институты гражданского общества существенно ограничены в своей деятельности.

Основные направления миграционной политики также претерпели изменения. Исчезли положения о балльной системе отбора мигрантов для получения вида на жительство, механизмах квотирования, содействии переселению иностранных граждан для воссоединения семей. Вместо них появились новые направления: препятствование созданию этнических анклавов и маргинализации иностранных граждан, запрет пространственной сегрегации; привлечение не просто квалифицированных специалистов, предпринимателей и инвесторов (как в Концепции-2012), но и научных и педагогических работников, инженеров, врачей, фермеров, деятелей культуры и искусства.

Механизмы реализации государственной миграционной политики также отличаются. Так, если в Концепции-2012 говорилось об усовершенствовании законодательства, развитии международного сотрудничества, учете задач государственной миграционной политики, раз-

витии научных исследований (п. 27), то в новой концепции прописаны более конкретные положения: установлено, что основы миграционной политики определяются президентом, а обе палаты парламента должны будут законодательно обеспечивать ее реализацию; на правительство возложено координирование деятельности федеральных органов власти и предоставление ежегодного отчета президенту о ходе реализации миграционной политики.

Концепция-2018 – логически четко построенный, ясный по языку и смыслу документ, не допускающий двойных толкований. Однако в ней отсутствует ряд важнейших понятий (временная миграция, долгосрочная миграция, краткосрочная миграция, незаконная миграция, академическая мобильность и другие), закрепленных ранее в Концепции-2012 (п. 5), отсутствует критический анализ миграционной ситуации. Это, по нашему мнению, заметно обедняет Концепцию-2018.

О том, что и Концепция-2018 реализуется слабо, можно судить по Перечню поручений по вопросам реализации «Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы» Президента РФ В.В. Путина от 6 марта 2020 г. [10], которые пресса уже окрестила реформой миграционных режимов. Президент поручил своей администрации сформировать рабочую группу по реализации Концепции-2018 и совместно с Правительством РФ обеспечить корректировку плана мероприятий. Были отмечены ряд важных проблем в сфере миграционных вопросов: во-первых, недостаточная ясность и унификация миграционных правил; во-вторых, невысокий уровень применения информационных технологий при предоставлении государственных услуг и осуществлении государственного контроля в сфере миграции; в-третьих, нелегальная трудовая миграция и скрытая временная трудовая миграция.

Предложения президента выглядят следующим образом:

- упразднить институт «разрешения на временное проживание», который, по его мнению, «фактически себя изжил»;
- сделать вид на жительство основным статусом, после которого претендент может получить гражданство РФ;
- ввести особый миграционный статус – «контролируемое пребывание»;
- корректировать институт запрета на въезд в РФ;
- установить три вида порядка приема в гражданство: общий, упрощенный и особый;
- модернизировать механизмы регулирования трудовой миграции;

– внедрить современные цифровые технологии для анализа миграционной ситуации, организации предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля в миграционной сфере;

– создать единую информационную платформу для обработки информации о миграционных потоках. Платформа позволит регулярно собирать статистические показатели, анализировать миграционные потоки, осуществлять персональную аналитику, обеспечивать перевод в электронную форму части документооборота при взаимодействии граждан и организаций как между собой (в частности, заключение трудовых договоров в электронной форме), так и с государственными органами.

Таким образом, можно отметить, что цели, поставленные в концепциях, достигаются крайне медленно; для обеих концепций характерен однобокий подход к миграции (затрагиваются проблемы только иммиграции, упоминая вскользь эмиграцию из РФ; проблемным аспектом являются вопросы внутренней миграции, которые упомянуты в концепциях, но не рассмотрены должным образом). Важное значение имеет образовательная миграция, которой уделяется недостаточное внимание [11]. На наш взгляд, ориентиром миграционной политики РФ должны стать прежде всего внутрироссийские миграционные процессы. Вполне понятно, что миграционные проблемы требуют решения, и государство должно проявить гибкий подход, используя современные инструменты регулирования, совершенствуя законодательную базу, формируя привлекательный имидж конкретных регионов, создавая эффективные адаптационные центры, используя зарубежный опыт социализации мигрантов с помощью органов местного самоуправления и негосударственных организаций (церковь, культурные центры, волонтерские организации). Результаты миграционной политики зависят не только от целей государственной миграционной политики, но и от эффективности их выполнения и соответствия ожиданиям населения в этой сфере.

Список литературы

1. Волох В.А., Суворова В.А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // Вопросы безопасности. 2013. № 3. С. 1–16.
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 10.02.2020).
3. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения: 10.02.2020).
4. Ивахнюк И.В. Комментарии к «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.», утвержденной 31.10.2018 года Указом Президента РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://migrant.ru/novosti-proekta-sobiranie-naroda-ekspertnyj-analiz-konceptcii-migracionnoj-politiki/> (дата обращения: 10.02.2020).
5. Волох В.А., Суворова В.А. Актуальные проблемы современной миграции // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 213–223.
6. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/ (дата обращения: 10.02.2020).
7. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 10.02.2020).
8. Мишунина А.А., Михайленко И.А. Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов: опыт России и Германии // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4. № 2. С. 136–149.
9. Пестов Р.А. Перспективы развития правового регулирования миграции в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2019. № 2 (46). С. 108–114.
10. Перечень поручений по вопросам реализации «Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы» Президента РФ В.В. Путина от 06.03.2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 07.03.2020).
11. Суворова В.А., Бронников И.А. Международная образовательная миграция как «ресурс мягкой силы» в эпоху глобализации // Управление. 2019. № 4. С. 131–139.

**THE CONCEPT OF STATE MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION:
CONTENT AND IMPLEMENTATION***V.A. Silantyeva*

The article considers the legal basis of the Russian migration policy. Russia has long lacked an integral system of migration legislation. However, in recent years, Russia has made significant progress in solving migration problems at the legislative level: in 2012, «The concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025» was adopted, which was replaced in 2018 by «The concept of the state migration policy of the Russian Federation for 2019 – 2025». In this article, a brief analysis of both Concepts was carried out, their advantages and disadvantages, the reasons for the insufficient implementation of their provisions were determined. Despite the fact that the Concepts differ in their objectives, principles and main directions of migration policy, their common feature is a one-sided approach to migration and insufficient attention to internal migration issues.

Keywords: migration policy, migration processes, national security, state administration, Concept, legislation.

References

1. Voloh V.A., Suvorova V.A. *Koncepciya gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossii – osnova migracionnoj bezopasnosti strany // Voprosy bezopasnosti.* 2013. № 3. S. 1–16.
2. *Koncepciya gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda (utv. Prezidentom RF ot 13 iyunya 2012 g.) [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70_088244/ (data obrashcheniya: 10.02.2020).
3. *Ukaz Prezidenta RF ot 31.10.2018 № 622 «O Koncepcii gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na 2019–2025 gody» [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (data obrashcheniya: 10.02.2020).
4. Ivahnyuk I.V. *Kommentarii k «Koncepcii gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na 2019–2025 gg.», utverzhdennoj 31.10.2018 goda Ukazom Prezidenta RF [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: <https://migrant.ru/novosti-proekta-sobiranie-naroda-ekspertnyj-analiz-koncepcii-migracionnoj-politiki/> (data obrashcheniya: 10.02.2020).
5. Voloh V.A., Suvorova V.A. *Aktual'nye problemy sovremennoj migracii // Municipal'naya akademiya.* 2017. № 4. S. 213–223.
6. *Federal'nyj zakon ot 31.05.2002 № 62-FZ «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/ (data obrashcheniya: 10.02.2020).
7. *Federal'nyj zakon ot 25.07.2002 № 115-FZ «O pravovom polozenii inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (data obrashcheniya: 10.02.2020).
8. Mishunina A.A., Mihajlenko I.A. *Pravovoe regulirovanie adaptacii i integracii migrantov: opyt Rossii i Germanii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya.* 2018. T. 4. № 2. S. 136–149.
9. Pestov R.A. *Perspektivy razvitiya pravovogo regulirovaniya migracii v Rossijskoj Federacii // Nauchnyj portal MVD Rossii.* 2019. № 2 (46). С. 108–114.
10. *Perechen' poruchenij po voprosam realizacii «Koncepcii gosudarstvennoj migracionnoj politiki na 2019–2025 gody» Prezidenta RF V.V. Putina ot 06.03.2020 g. [Elektronnyj resurs].* Rezhim dostupa: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (data obrashcheniya: 07.03.2020).
11. Suvorova V.A., Bronnikov I.A. *Mezhdunarodnaya obrazovatel'naya migraciya kak «resurs myagkoj sily» v epohu globalizacii // Upravlenie.* 2019. № 4. S. 131–139.