

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Н. М. Жданов – профессор кафедры конституционного и административного права Омского юридического института, кандидат юридических наук, доцент

Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что проблемы содержания миграционной политики, а также ее реализации находятся в центре внимания не только правоведов, но и представителей других, в том числе общественных, наук. Миграционная политика в целом регулируется общим массивом политических, экономических, социальных и правовых установлений, издаваемых федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем многочисленность этих установлений не решает проблему их взаимного соответствия, достаточно сказать о том, что даже трактовка наиболее часто встречающегося в правовых и литературных источниках термина «миграция» весьма неоднозначна¹.

Сама по себе миграционная политика, проблемы ее становления и реализации достаточно широко освещаются и исследуются как в публицистических источниках, так и в специальной правовой литературе. Предлагаемое разными авторами видение этого феномена предполагает употребление термина «миграционная политика» в различном прочтении, порой без раскрытия его содержания. Он либо несет некую абстрактную нагрузку, либо в его содержание авторы вкладывают различный смысл, подразумевая под ним некий, как правило, неконкретно-общий комплекс мероприятий по регулированию миграционных процессов. Приведем несколько точек зрения по вопросу содержания и эффективности миграционной политики.

Так, известный публицист Л. Графова, описывая развитие миграционной политики с момента

образования Федеральной миграционной службы и критикуя ее (порой справедливо), пишет о том, что, по мнению экспертов, «эффективной можно признать миграционную политику разве что одной Канады, которая, как известно, является страной мигрантов»².

Патриарх Русской православной церкви Кирилл в бытность свою митрополитом, выражая мнение русской православной церкви, говорил о том, что «массовая миграция и невнятная миграционная политика порождают многие угрозы. В том числе опасность разрушения национального менталитета, сложившегося образа жизни. Жертвой этих процессов уже стали многие страны, и Россия – не исключение. В результате – вполне предсказуемый рост ксенофобских настроений»³.

Государственная политика России в сфере миграции, если рассматривать динамику ее развития, весьма противоречива и не обладает достаточной стройностью и последовательностью. Неслучайны в этой связи высказывания о том, что «миграционную политику нужно менять на 180 градусов. Она должна стать не ограничительной, а привлекающей, и должна управляться не силовыми ведомствами, с их естественным креном, а социальными, возможно, специально созданными ведомствами»⁴. Схожая мысль высказана и Л. Графовой, которая пишет о том, что передача милиции проблемы миграции – это все равно что «зоопарк присоединить к мясокомбинату» и что «ФМС, созданная изначально для спасения иммигрантов, превратилась в орган борьбы с ними», а «силовое

¹ См. подроб.: *Тюркин М. Л.* Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // *Государство и право*. 2004. № 9. С. 97, 98.

² *Графова Л.* Возвращайтесь! // *Российская газета*. 2007. 14 июня.

³ *Тратить* деньги на ребенка должно быть естественно, а на дорогие вещи – стыдно // *Российская газета*. 2007. 9 марта.

⁴ *Караганов С.* Битва за иммигрантов // *Российская газета*. 2005. 17 марта.

ведомство МВД справиться с такой задачей не в состоянии»⁵.

Анализ этих высказываний, в принципе верно отражающих ситуацию, показывает, прежде всего, что миграционная политика сама по себе далеко не ясна и прозрачна в своей перспективе и находится в стадии становления, определения ее основных параметров и направлений реализации. Не только рядовые граждане России слабо представляют себе содержание, а тем более перспективы развития современной миграционной политики, но и ее исследователи и субъекты, призванные эту политику реализовывать. Совершенно обоснованным в связи с этим выглядит предложение о разработке и принятии федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации»⁶.

На сегодняшний день единственным документом нормативного правового характера, в котором раскрывается содержание отдельных понятий и терминов, применяемых для характеристик миграционных процессов, а также содержание концепции государственной миграционной политики, является уточненная Федеральная миграционная программа, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации № 935 от 3 августа 1996 г.⁷

В разделе «Концепция государственной миграционной политики» указанного документа определяются цели, задачи и принципы миграционной политики. Так, первоочередными целями государственной миграционной политики выступают регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Основными задачами государственной миграционной политики являются защита прав и интересов мигрантов; соблюдение государственных интересов при реализации миграционных программ и мероприятий, совершенствование системы иммиграционного контроля; регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития принимающего региона, националь-

ной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения; создание условий приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению.

Рассматриваемый документ включает раздел «Федеральная миграционная программа – механизм реализации государственной миграционной политики». Таким образом, понятие государственной миграционной политики более широко и объемно, чем понятие и содержание конкретных составляющих ее миграционных программ и мероприятий. Другими словами, понятия «миграционная политика» и «миграционная программа» соотносятся между собой как общее и частное. В этом смысле совершенно справедливо звучат положения самой Федеральной миграционной программы о том, что «формирование эффективной миграционной политики, определение целей и методов регулирования миграции и подходов к прогнозированию миграционных потоков неразрывно связаны с учетом объективных изменений социально-экономической и политической обстановки в Российской Федерации» (раздел «Информационное и научное обеспечение Программы»).

Важными элементами деятельности по практическому воплощению государственной миграционной политики выступают такие правовые акты, как Федеральный закон № 4528-1 от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»⁸; Федеральный закон № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. (в ред. от 18 июня 2006 г.) «О гражданстве Российской Федерации»⁹; постановление Правительства Российской Федерации № 9 от 15 января 2007 г. «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства»¹⁰; Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 637 от 22 июня 2006 г.¹¹; Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации № 256-р от 1 марта 2003 г.¹², и многие другие правовые акты.

⁵ Графова Л. Возвращайтесь!

⁶ См.: Мишутина А. А. Миграционные процессы в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 17.

⁷ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 35. Ст. 4177.

⁸ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1993. № 12. Ст. 425.

⁹ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 22. Ст. 2031; *Российская газета*. 2006. 27 июля.

¹⁰ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 5. Ст. 653.

¹¹ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2006. № 26. Ст. 2820.

¹² См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 10. Ст. 923.

Отметим, что о существе, содержании и направлении миграционной политики на текущий момент можно судить исходя из анализа законодательства и правовых установлений в целом, а также отдельных высказываний высших должностных лиц государства и руководителей органов исполнительной власти. Упомянутая уточненная Федеральная миграционная программа явно нуждается в современности звучания, доработке ее с учетом современных реалий и научных разработок. Очевидно, что последовательность действий в сфере выработки и реализации миграционной (да и любой другой) политики должна быть такой, чтобы осознанная государством и поддержанная обществом необходимость осуществления тех или иных мероприятий влекла за собой принятие соответствующих правовых норм. Вопрос о том, кто должен вырабатывать такую политику, в какой форме она должна обнародоваться и обсуждаться, можно считать снятым с повестки дня, поскольку в соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2009 г. № 1232) «Вопросы Федеральной миграционной службы»¹³, именно ФМС России разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности (п. 1 ст. 6 Положения). Министерство внутренних дел Российской Федерации в соответствии с Положением о нем выполняет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции.

Согласно ст. 16 «Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере» Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 30 января 2007 г. № 1-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴ Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики. Тем самым государственная миграционная политика отнесена к социальной сфере.

Наконец, говоря о государственной миграционной политике и роли Федеральной миграционной службы в ее осуществлении, нельзя обойти

вниманием тот факт, что финансирование расходов Федеральной миграционной службы из федерального бюджета Российской Федерации осуществляется по подразделу 0311 «Миграционная политика» раздела 0300 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»¹⁵.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Государственная миграционная политика Российской Федерации на сегодняшний день не обладает законченностью и совершенством, слабо отражает происходящие в стране социально-экономические процессы и перспективы ее развития. Выработка долгосрочной модели такой политики в виде отдельного документа нормативного правового характера является крайне необходимой мерой. На основе этого документа опережающего вида должны строиться современные производственные мощности, социальные объекты, выстраиваться миграционные процессы. Полагаем, в данном случае политические установки должны лежать в основе формирования базисных элементов, а не наоборот. При этом приоритет должен быть направлен на решение первоочередных внутрироссийских миграционных проблем, таких как отток наиболее трудоспособных и перспективных соотечественников за рубеж (утечка «мозгов» и «рабочих рук»); закрепление и прирост населения Севера, Сибири и Дальнего Востока, в том числе за счет введения широкого спектра различного рода стимулов, льгот и преференций; решение проблемы сельско-городской миграции путем создания достойных условий жизни сельского населения. Заметим, что автор разделяет сомнения в эффективности решения проблем страны за счет привлечения трудовых мигрантов из-за рубежа, которые достаточно обоснованно высказываются видными российскими экономистами¹⁶. Совершенно справедливым выглядит мнение заместителя председателя комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Бобырева о том, что «нужно строить новую миграционную политику. При этом приоритет должен быть отдан стабилизации населения и содействию устойчивому социально-экономическому развитию страны, возвращению наших соотечественников, реализации национальных и геополитических интересов»¹⁷.

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁵ См., напр.: *Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации*: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 8 дек. 2006 г. № 168-Н // *Финансовая газета*. 2007. № 7. 15 февр.

¹⁶ См.: *Делягин М.* Трудовой мигрант – камень на шее российской экономики // *Комсомольская правда*. 2009. 22–29 окт.

¹⁷ *Бобырев В. В.* Законодательная деятельность – основа противодействия нелегальной миграции // *Миграционное право*. 2008. № 1. С. 5.