

Министерство науки и образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования

«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»

Институт лингвистики и международных коммуникаций
Кафедра международных отношений, политологии и регионоведения

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, к. т. н.,
доцент

_____ Л. И. Шестакова
_____ 2019 г.

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ–41.03.05.2019.428.ПЗ ВКР

Руководитель работы, д. ф. н.,
профессор

_____ Е. Г. Прилукова
_____ 2019 г.

Автор работы
студент группы ЛМ-425

_____ М. А. Бадалбаев
_____ 2019 г.

Нормоконтролер, к. и. н.,
доцент

_____ Р. Н. Бондаренко
_____ 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Бадалбаев М.А. Особенности реализации миграционной политики России на современном этапе.
– Челябинск: ЮУрГУ, ЛМ-425, 82 с., 1 ил., 1 табл., библиогр. список – 50 наим.

Данная выпускная квалификационная работа выполнена с целью рассмотреть особенности реализации миграционной политики России на современном этапе.

Анализ законодательства по предложенным ключевым характеристикам свидетельствует о необходимости целенаправленной государственной политики, направленной на формирование эффективного, отвечающего современным потребностям миграционного законодательства.

Вариантом решения видится принятие Миграционного кодекса РФ. Следует признать, что данное предложение не ново для юридической правовой доктрины, в научной среде ведутся дискуссии по вопросу принятия подобного кодифицированного акта. Научная общественность разделилась: одни авторы говорят о необходимости принятия данного кодекса, другие склонны считать принятие такого кодекса преждевременным.

Представляется, что принятие одного базового правового акта федерального уровня в сфере миграционного законодательства, в котором были бы прописаны основные принципы управления миграционными процессами на территории России позволило бы решить ряд проблем: систематизировать многообразные действующие нормативные акты в сфере миграции, осуществить переработку содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнить новыми нормами, отвечающими

существующим потребностям правового регулирования, сформировать единый понятийный аппарат, исключающий неоднозначное толкование правовых норм.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	8
1 ТЕОРИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЕ МИГРАЦИЯ.....	11
1.1 Миграция: сущность, определения, виды, функции. Миграционные потоки, миграционный процесс, миграционная политика	11
1.2 Особенности миграции населения в России	20
2 АНАЛИЗ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ.....	26
2.1 Особенности реализации миграционной политики. Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации. Направленность миграционной политики Российской федерации	26
2.2 Проблемы регулирования миграционных процессов и стратегические направления совершенствования миграционной политики	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.	67
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	77

ВВЕДЕНИЕ

Исторически сложилось, что основные миграционные потоки формируются за счет развивающихся стран; именно разница между оплатой труда, условиями жизни и личными перспективами в «своей» (страна-донор) и «не своей» (страна-рецептор) местности побуждает людей перебираться в новые места.

Миграционная политика представляет собой одну из самых актуальных проблем не только России, но и других развитых государств, благодаря росту миграционных процессов в мире. Это связано не только с естественной миграцией рабочей силы (трудовой миграцией), но и с рядом военных конфликтов (Украина, Ближний Восток). В этой связи первостепенное значение приобретает административно-правовое регулирование процессов миграции.

Особое место в системе национального законодательства занимает Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012г. Целью утверждения данной Концепции было, прежде всего, обеспечения национальной безопасности, максимальной защищенности и благополучия населения Российской Федерации. Концепцией определены следующие приоритеты [1]:

- привлечение в РФ дополнительных трудовых ресурсов по необходимым специальностям для трудоустройства в конкретных регионах;
- упорядочение миграционных потоков;
- создание социальных условий для прибывших в страну мигрантов, а также защиты их прав органами государственной власти;

-активная работа государственных структур, различных общественных организаций по пресечению криминализации и вовлечения мигрантов в преступную деятельность;

-осуществление программы по переселению русскоязычного населения из стран бывшего СССР, сокращение оттока высококвалифицированных специалистов из России.

На данный момент Концепция проходит второй этап реализации (с 2016 по 2020 год), который предусматривает принятие дополнительных программ для реализации миграционной политики РФ, обобщение и анализ принятых нормативно-правовых актов в рамках реализации данной Концепции и расширение использования инновационных технологий для обработки статистических данных в области внутренней и международной миграции и для анализа миграционной ситуации в РФ. Дополнительно, в 2015 году, было принято распоряжение Правительства РФ №2122-р, которым был утвержден План по реализации второго этапа Концепции. В Плане прописаны сроки подготовки нормативно-правовых актов в связи с принятием федеральных законов, запланированных на первом этапе реализации Концепции, а также законопроектов, предусматривающих совершенствование институтов разрешения на временное проживание, вида на жительство и другие. Также План предусматривает международное сотрудничество, которое основывается на заключение соглашений о временной трудовой деятельности, об организованном наборе граждан для работы в РФ и о взаимном признании медицинских документов. Реализация Плана возложена на ФМС РФ с последующим ежегодным представлением о ходе его выполнения.

Исследование отечественного миграционного законодательства позволяет утверждать, что нормативно-правовые акты носят несколько хаотичный и фрагментарный характер, и его нынешнее состояние не позволяет считать его полноценным с точки зрения современных международно-правовых норм.

Объект: миграционная политика России на современном этапе.

Предмет: особенности реализации миграционной политики России на современном этапе.

Цель: рассмотреть особенности организации миграционной политики России на современном этапе.

Задачи:

- Изучить сущность, определения, виды и функции миграции. Рассмотреть миграционные потоки, миграционный процесс, миграционная политика.
- Выделить особенности миграции населения в России.
- Выделить направленность миграционной политики Российской Федерации. Рассмотреть особенности организации миграционной политики.
- Охарактеризовать законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации.
- Изучить проблемы регулирования миграционных процессов.
- Проанализировать стратегические направления совершенствования миграционной политики.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЕ МИГРАЦИЯ

1.1 Миграция: сущность, определения, виды, функции. Миграционные потоки, миграционный процесс, миграционная политика

Любое перемещение человека (или группы людей) из одного места проживания в другое называют миграцией. Эти движения происходят с мотивацией «от» (когда «не совсем хорошо на Родине») или с мотивацией «до» (когда «очень хорошо где-то»). Это так называемые выталкивающие и притягивающие факторы.

Основу миграционных потоков составляют переезды на короткие расстояния: из села в город или из одного региона в другой. Кстати, один из законов Э.Г. Равенштейна, одного из первых теоретиков миграции, гласит, что прирост в больших городах обеспечивается не столько естественной рождаемостью, сколько приезжими.

Процесс въезда в страну называют иммиграцией, когда же граждане покидают пределы государства, они эмигрируют.

Причины миграции бывают [12]:

- социально-экономические (поиски лучшей жизни, условий проживания и труда);
- общественно-политические (преследования, отрицание идеологии, военные конфликты);
- личные (семейные, индивидуальное желание жить в другой стране или регионе).

По направлению миграционных перемещений выделяют миграцию внешнюю (с пересечением границ страны) и внутреннюю (внутри своего государства). Коротко рассмотрим каждую разновидность.

Чтоб не путаться в понятиях, предлагаем узнать подробнее, в чем заключается разница иммиграции и эмиграции.

Внешняя миграция более «сложная» – начиная от сбора справок и удостоверений и заканчивая трудностями адаптации на новом месте с незнакомыми традициями, местностью, языком. Однако преимущества, которые получает переселенец, того стоят: в случае трудовых мигрантов это более высокая оплата за одну и ту же работу (по сравнению с родной страной). Так происходит из-за дефицита в данной местности определенных специалистов, например, интеллектуальных айтишников и медиков, или, наоборот, «непрестижных» уборщиц, строителей. Современные тенденции показывают повышение спроса как раз на высококвалифицированные кадры.

Причины появления мигрантов и диаспор в последние годы носят и общественно-политический характер, все чаще прослеживается вынужденная эмиграция из родной страны из-за военных конфликтов или давления правящего режима. Беженцы, например, из Сирии, буквально бегут из родных домов.

Внутренние перемещения легче в плане сбора необходимых бумаг, логистики и адаптации. Россияне курсируют между субъектами РФ, регионами, городами, наблюдается также адресное перемещение мигранта в пределах одного города.

Побуждающими факторами «менять дислокацию» внутри государства являются [15]:

- размещение промышленных объектов, которые предоставляют рабочие места;
- сезонность работ (например, в сельскохозяйственной отрасли);
- привлекательность региона (населенного пункта) по условиям жизни;
- локализация учебных заведений,

- природно-климатические условия в разных регионах страны (помимо трудовых, формируются туристические потоки мигрантов).

Отдельно скажем о понятии «миграционная поляризация». Учитывая первое слово во фразе, ее часто ошибочно принимают за явление из жизни переселенцев. Хотя на самом деле это термин из электричества, который характеризует процесс накопления зарядов на стыке составляющих изолятора (диэлектрика) с разными свойствами. Смысл процесса как раз в направленном движении, ведь заряженные частицы целенаправленно «мигрируют» в определенные места. Это и спровоцировало появление термина.

Большинство стран, принимающих иммигрантов, устанавливают правила их пребывания на собственной территории и ведут статистику. Сегодня общее количество мигрантов в мире – 258 млн человек (это те 3,4%, о которых говорилось в начале). Именно такие данные были озвучены в декабре 2017 года Организацией Объединенных Наций, и это только международные передвижения. Однако цифра неточная, ведь многие переселенцы живут и работают нелегально.

Сегодня в РФ основным методом учета иностранных граждан является постановка на миграционный учет по месту пребывания.

Читайте более подробно о том, что представляет собой миграционный учет.

При калькуляции иностранцев берется также к рассмотрению статистика Пограничной службы ФСБ России, данные переписей населения и социологических опросов. Посчитать выехавших помогает консульский учет по месту жительства в другой стране.

Многолетний опыт изучения переселений показывает, что основные интеграционные и миграционные процессы в мире имеют общие признаки [11]:

- территориальный – перемещение из пункта А в пункт Б;
- функциональный – причины поездки (для работы или отдыха, культурно-бытовые);
- временной – надолго ли осуществляется переезд (навсегда или временно, например, для сезонной работы).

Можем выделить основные черты, которыми отличаются миграционные процессы в России:

- превалирование внутренних перемещений;
- повышение мобильности населения (благодаря развитию транспорта);
- отток за рубеж высококвалифицированных кадров;
- прибытие в РФ большого количества рабочих из стран СНГ и Средней Азии (наша страна остается в пятерке лидеров по количеству мигрантов уже несколько лет);
- ужесточение законодательной базы для приезжающих.

Подтверждением того, что Россия в мировых миграционных потоках является активным игроком, служит статистика. По данным МВД РФ, 10,2 млн граждан других стран и лиц, не имеющих гражданства, проживали на нашей территории в 2016 году, 2017-м ведомством было озвучено и предполагаемое количество нелегалов – 2,3 млн.

Один из признаков международной миграции – пересечение границы. Эта процедура со своими особенностями. Ведь при отсутствии, например, «зеленой карты» у автомобилиста (полис страхования гражданской ответственности) или неправильно заполненной декларации на провоз багажа в самолете пограничники могут дальше контрольного пункта не

выпустить, и придется возвращаться. Поэтому рекомендуется уточнить перед поездкой действующие правила пересечения границы.

Узнайте детальнее о процессе прохождения таможенных и миграционных процедур при пересечении границы РФ.

То, что для простого человека является приключением или необходимостью, для ученых – материал для исследований. Тему миграции, как говорится, «со своей колокольни» изучали социологи, правоведы, психологи, историки, экономисты и представители других научных направлений. В каждом из направлений сделаны свои выводы относительно вектора (куда и с какой целью движутся переселенцы) и структуры миграционных потоков (социально-демографические характеристики участников).

Например, географ из США В. Зелинский в 1971 году описал переселение людей как исторически необратимый, социально обусловленный трехэтапный процесс трансформации малоподвижного образа жизни в мобильный. Происходит это при переходе от традиционной экономики к индустриальной. Сегодня этот взгляд, описывающий, по сути, эволюцию миграции как таковой, известен как «концепция миграционного перехода» [15].

Основной проблемой для желающих проследить закономерности в процессе переселений остается подсчет иностранцев и людей, изменивших локацию внутри государства. Выявить точное количество нелегалов практически невозможно. Здесь уже каждый ученый выходит из ситуации по-своему: кто-то берет данные государственных служб, а кто-то проводит собственные исследования. Выбранные источники миграционных сведений обуславливают используемые методы изучения миграции: прямые (текущий учет) и косвенные (расчет по данным переписей и социологических опросов).

Даже при существующих погрешностях подсчет количества выбывших и прибывших в каждом конкретном регионе складывается в общенациональную и общемировую картину расселения людских ресурсов. Такая статистика и прогнозирование миграции населения позволяет спланировать и распределить размещение по регионам в соответствии с экономическими и социальными потребностями, «свести» в конечном итоге работодателя и потенциальных работников.

Благие цели – это хорошо, однако нужны четкие количественные данные для анализа процесса переселения.

Естественный прирост, миграционный прирост и общий прирост – это известные и часто озвучиваемые в СМИ термины из демографии, которые характеризуют процессы притока и оттока населения на определенной территории за определенный период. О естественном увеличении численности людей делают выводы, рассчитывая разницу между количеством родившихся и умерших. Если население в регионе увеличилось за счет приезжих, речь идет о миграционном приросте. И, соответственно, общий прирост рассчитывается как сумма двух предыдущих.

Основным из показателей миграции считается миграционное сальдо, это разница между количеством иммигрантов и эмигрантов, т.е. людей, приехавших в регион (страну) и выехавших из него. Величина является абсолютной и рассчитывается для конкретной территории (страны, города, региона) за конкретный период (обычно год) по формуле:

$$МС \text{ (миграционное сальдо)} = П \text{ (прибывшие)} - В \text{ (выбывшие)}.$$

Плюсовой показатель говорит о «миграционном приросте», а минусовой – о «миграционной убыли».

В отличие от «абсолютных» показателей, существуют и «относительные». Например, интенсивность миграционных процессов характеризует соотношение масштабов миграции и общего количества людей в регионе. Рассчитывается этот коэффициент как отношение миграционного прироста к общей численности постоянно проживающего населения. Все исходные числа берутся за год.

Как видим, что для изучения миграционных процессов в науке выработаны четкие количественные методы и конкретные показатели, которые позволяют оценить масштабы и тенденции их протекания.

Оказывает ли миграционный прирост населения влияние на демографическую ситуацию в стране-рецепторе (принимающей переселенцев) – один из главных вопросов, который решают сегодня социологи и демографы. Ведь, например, для России с ее показателями рождаемости и смертности именно мигранты могут стать уравновешивающим звеном для сохранения численности населения и обеспечения экономики трудовыми ресурсами.

Чтобы узнать, как рассчитать миграционный прирост всего населения в 2017 году, да и в любом ином периоде, ученые прибегают к разным методам.

Самый простой способ определить данный показатель – сравнить количество въехавших в страну и выехавших из нее. Тем, кто задается вопросом, как определить миграционный прирост населения по прибывшим и выбывшим, нужно вспомнить формулу расчета миграционного сальдо (о ней говорилось ранее). Положительный ответ в данном случае и будет приростом.

Также простой математикой рассчитывается механический прирост мигрантов: от общего прироста населения отнимается естественный (отношение родившихся к умершим).

Этот показатель может также рассчитываться относительно количества населения, постоянного проживающего на определенной территории. В таком случае используется формула коэффициента миграционного прироста, которая выглядит так:

$$K_{мп} = \text{МП (миграционный прирост)} / \text{Чн (численность населения)} * 1000.$$

Информация о прибывших и выбывших, рожденных и умерших за определенный период структурируется в разных видах (например, графиках, таблицах или диаграммах). Такое упорядочение помогает проследить динамику процессов за несколько лет. Чтобы узнать, чему равен миграционный прирост по графику, например, на горизонтальной шкале обозначаются годы, а на вертикальной – показатели количества человек. Отмечая данные о прибывших в страну и выбывших из нее в определенном году, можем найти нужные нам показатели [15].

Такой же логикой руководствуются социологи, демографы, статисты, которые решают задачу, как посчитать миграционный прирост населения по диаграмме. В категории диаграммы заносятся нужные числовые показатели (год и количество человек), и перед нами уже в схематическом виде предстают данные, которые помогают определить МП по известной нам формуле.

Использование этого же несложного алгоритма расчета позволяет профильным специалистам без особого труда решить вопрос, как определить величину миграционного прироста населения по таблице, ведь занесение чисел в обычные столбцы остается одним из самых простых способов учета данных о въехавших в страну и выехавших из нее.

Вследствие внешней миграции меняется демографическая структура общества, формируются новые этнические процессы и социальные движения, поэтому показатели миграционного прироста всегда должны быть на контроле.

Миграционная убыль населения – это минусовые показатели миграционного сальдо, т.е. когда выехавших больше, чем приехавших. Источниками этого могут быть природные (стихийные бедствия), общественно-политические (революции, войны) или социально-экономические (массовая безработица, сокращение производства) причины.

Уже известный нам алгоритм «прибывшие – выбывшие» поможет решить проблему, как найти миграционную убыль населения, по формуле.

На территории Российской Федерации самый большой отток населения в 2017 году наблюдался из следующих регионов:

- Омская и Волгоградская области;
- Республика Коми;
- Хабаровский край и Приморский край;
- Республика Дагестан.

Эти регионы не понаслышке знают, что такое миграционная убыль населения.

Еще один важный показатель миграции – ее объем, или миграционный оборот. Он характеризуется также терминами валовая или брутто-миграция. Миграционный оборот – это сумма всех переселенцев на определенной территории за конкретный период. Если при расчете миграционного сальдо мы выбывших и прибывших вычитали, то для определения показателей брутто-миграции их нужно сложить. В России начала XXI века этот показатель составлял 4,5-4,6 млн человек.

Те же, кто занимается миграционной статистикой, приходится решать задачу, как вычислить коэффициент интенсивности миграционного оборота, определяемый по формуле:

$$K = MO / Чн * 10\ 000 \text{ (или } 1\ 000),$$

где MO – абсолютный показатель миграционного прироста населения на заданной территории;

Чн – среднегодовая численность постоянно проживающих людей.

Говоря о психологической готовности человека к переездам, его «легкости на подъем», употребляют термин «подвижность» (мобильность). Миграционная подвижность – это понятие многозначное, его часто приравнивают к переселениям в принципе, однако наиболее точным из определений, с позиций миграционной политики, является предрасположенность и готовность людей к изменению своего территориального статуса. Показатели мобильности всегда выше реальных случаев переселений.

Интересно, что потенциальная активность миграционного движения населения разнится в зависимости [18]:

- от возраста (молодежь, как правило, более подвижна);
- от пола (мужчины чаще готовы сменить место жительства);
- от населенного пункта (сельские жители, в отличие от городских, ведут оседлый образ жизни), региона («северные» более активны);
- от времени пребывания на данной территории (если меньше 2-3 лет – выше вероятность повторных переселений).

1.2 Особенности миграции населения в России

Расселение народов России и их миграция – особенно интенсивно все это происходило после распада СССР, например, возвращение этнических групп (украинцев, казахов, узбеков, прибалтов, крымских татар) на свою родину. Переезд этнических русских в Россию, несмотря на государственные программы, постепенно замедляется. Так, по данным МВД РФ, 118 606 соотечественников и членов их семей стали на учет в РФ в 2017 году (для сравнения: в 2016 году их было 146 585).

Постепенно выходят на первый план традиционные координаты миграций: рынок труда, урбанизация, система образования, личные убеждения.

Миграция сегодня является чрезвычайно значимым и резонансным вопросом в жизни не только Российской Федерации, но и всего современного мира в целом. Играя роль существенного фактора, она оказывает влияние на социально – экономическое развитие не только отдельных стран, но и регионов. Миграционные процессы, в частности сами мигранты, оказывают влияние на изменение рынка труда, демографической ситуации, на политическую, религиозную и культурную жизнь общества.

В отличие от других стран, переживших миграционный бум и не связанных с постоянной иммиграцией, Россия столкнулась с интенсивными миграционными потоками, особенно в последнее время из-за всем известных событий на Украине, в условиях, когда ее экономическая база, то есть России оказалась в кризисном состоянии, это и объясняет актуальность исследования миграционных процессов в РФ.

В марте 2014 года из-за событий на Украине произошло изменение границ России, в связи с этим в балансе численности населения РФ,

который формируется за счет естественного прироста (убыли) и миграционного прироста (убыли), стали участвовать жители Крыма и Севастополя, в связи с этим был принят закон об упрощенном предоставлении гражданства иностранцам, то есть носителям русского языка [12]. В соответствии с этим законом для таких людей упрощается процесс получения гражданства в РФ: сроки рассмотрения заявлений о приеме в гражданство с шести месяцев до трех, облегчается порядок въезда на территорию России и получение вида на жительство. Кроме того, одним из условий предоставления гражданства в таком порядке является отказ от другого гражданства [14].

По данным ФМС России в 2017 г. российское гражданство получили почти 138 тыс. человек. В 2018 г. гражданами России стали 59 тыс. человек, что только на 11 процентных пунктов больше, чем за 2017 г. В 2018 г. в территориальных органах ФМС статус вынужденного переселенца получили 47 человек, беженца – 42 человека (табл. 1).

Таблица 1 – Распределение беженцев, вынужденных переселенцев, и лиц, получивших временное убежище по странам прежнего проживания, состоящих на учете на 1 января 2019 года

Страны	Беженцы		Вынужденные переселенцы		Лица, получившие временное убежище	
	чел.	в % к итогу	чел.	в % к итогу	чел.	в % к итогу
Всего	790	100	28292	100	237780	100
Азербайджан	7	0,9	303	1,1	5	-
Афганистан	414	52,4	-	-	693	0,3

Грузия	65	8,2	6924	24,5	457	0,2
Казахстан	1	0,1	6997	24,7	4	-
Киргизия	4	0,5	446	1,6	33	-
Россия	-	-	8562	30,3	-	-
Сирия	2	0,3	61	0,2	1924	0,8
Таджикистан	11	1,4	1175	4,2	11	-
Туркмения	-	-	137	0,5	10	-
Узбекистан	19	2,4	3010	10,6	91	-
Украина	227	28,7	182	0,6	234360	98,6
Другие страны	40	5,1	495	1,7	192	0,1

По состоянию на 1 января 2019 года наибольшее число беженцев в Российскую Федерацию прибыло из Афганистана – 414 человек и Украины – 227 человек, их удельный вес в общей массе составил 52,4 % и 28,7 % соответственно. Наименьшее число беженцев наблюдается из Казахстана, всего 0,1 %.

Наибольшее число граждан, вынужденных покинуть прежнее место жительства и переехать в другой субъект Федерации, наблюдается среди граждан РФ – 30,3 %, Казахстана – 24,7 % и Грузии – 24,5 %.

98,6 % граждан Украины получили временное убежище в Российской Федерации в 2018 году, а меньше 1 % граждане Афганистана, Грузии и Сирии.

Распределение беженцев, состоящих на учете на 1 января 2019 года в РФ в % к итогу.

Наибольшее число беженцев проживает в Москве – 440 человек, или 55,7 %, от общей численности [15].

Миграционные потоки являются важным объектом исследования, так как они дают сведения не только о том, как перемещается население, в

каком направлении, их составе, но и позволяют проанализировать влияние на занятость населения (рисунок 1).

Наибольшее число прибывших человек в трудоспособном возрасте наблюдалось в 2018 году – 57 тыс.чел., а наименьшее в 2016 году – 25,9 тысяч человек.

Анализируя современные особенности миграционных процессов в Российской Федерации, стоит отметить, что картина отнюдь не радужная, чему способствуют негативные миграционные и социально-экономические тенденции:

- значительная доля нелегалов (в основном трудовых мигрантов);
- приток неквалифицированной рабочей силы в большие центры при одновременной «утечке мозгов» за пределы государства;
- рост преступности иностранных граждан, значительную долю которых составляют незаконные иммигранты;
- превышение количества прибывших над выбывшими;
- увеличение числа беженцев и вынужденных переселенцев.

Если выяснять, какой вид миграции доминирует в России в настоящее время, однозначный ответ – внутренняя, причем поиск работы выходит на первый план среди основных ее причин.

Для Российской Федерации с ее масштабами территории показатели миграционных процессов разнятся в разных округах в зависимости от климата, ресурсов, промышленных мощностей, структуры населения и прочих факторов. Например, если вспомнить, в чем особенности миграционных процессов на Дальнем Востоке, следует указать на огромные площади (36% территории страны) и малую заселенность (4,4% всего населения). Здесь наблюдается постоянный отток местных жителей, которые переезжают в центральные и западные округа, который компенсируется внешними мигрантами [17].

При существующей системе государственной и социальной адаптации переселенцев отношение к мигрантам в современной России стереотипно неоднозначное. Многие видят в них дестабилизирующий фактор на рынке труда, ведь «приезжие», соглашаясь работать за меньшую плату, становятся конкурентами местным жителям. Периодически появляющиеся в медиа новости о криминальных проступках с участием лиц другой национальности лишь провоцируют косые взгляды и ксенофобские настроения.

Однако если проанализировать, как изменилась специфика направления потоков мигрантов в России в последние годы, видим, что число переселенцев, например, из Узбекистана, Таджикистана и других центрально-азиатских стран существенно не поменялось. Это говорит о том, что работодатели и коренные жители все же склонны толерантно относиться к представителям других национальностей, так же охотно принимают их на работу и сдают жилье.

Существуют некоторые категории граждан, возвращение которых в страну проживания происходит «по закону» или по личным убеждениям. Возвращение мигрантов на родину на постоянное место жительства называется репатриация.

Категории граждан, на которых распространяется репатриация [9]:

- военнопленные;
- перемещенные лица;
- беженцы;
- вынужденные переселенцы;
- застрахованные лица, если наступил страховой случай;
- просто граждане других стран, которые живут и трудятся на чужбине.

В некоторых странах, кстати, разрабатываются программы по стимулированию этого процесса. Например, Франция и Германия практиковала выплату материальных компенсаций иностранцам, которые добровольно уволились и вернулись на родину.

2 АНАЛИЗ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

2.1 Особенности реализации миграционной политики. Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации.

Направленность миграционной политики Российской Федерации.

Практически сразу после распада Советского Союза Россия взяла на контроль вопрос регулирования миграционных процессов. Федеральная миграционная служба была создана уже 14 июня 1992 года и проработала 24 года (упразднена в апреле 2016 года).

Сегодня органы государственного управления миграционными процессами, а точнее, Главное управление по вопросам миграции МВД РФ (преемник полномочий ФМС с июля 2016 года) выполняет такие функции:

- контроль, надзор за процессами переселений;
- предоставление государственных услуг для граждан, въезжающих в страну и покидающих ее;
- борьба с незаконными перемещениями.

В России действует перечень нормативных актов, которые обеспечивают правовое регулирование в сфере миграции в РФ, среди них:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ;
- Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ;
- Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников (утверждена Президентом РФ 22 июня 2006 года);

- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом РФ 13 июня 2013 года).

Международное регулирование миграционных процессов осуществляют региональные организации, которые координируют работу национальных служб. Система постоянного наблюдения за миграцией (СОПЕМИ), например, создана странами, которые входят в состав Организации экономического и социального развития (ОЭСР, всего 35 государств).

Кроме того, заключаются также межправительственные соглашения по конкретным проблемам в сфере миграции (например, Договор между РФ и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства, подписанный 24 апреля 1997 года). Примечательно, что использование труда иммигрантов обусловлено также подобными двусторонними актами. На тех же таджиков распространяются такие же льготы и гарантии в трудовых отношениях, что имеют коренные россияне.

Вовлечение РФ в мировую экономику и рынок труда, глобализация общественных, политических, социальных процессов бросает государству новые вызовы в сфере миграции.

Можно перечислить следующие проблемы регулирования миграционных процессов в 2017 году:

- невозможность отследить нелегальных мигрантов;
- криминализация переселенцев;
- адаптация приезжих;
- прием и организация помощи беженцам;
- получение точных данных об эмигрантах.

В «Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года», которая уже упоминалась ранее, оговариваются основные задачи, которые стоят сегодня перед профильными ведомствами, среди них:

- миграционная безопасность;
- разработка системы сбора информации о переселенцах;
- регулирование миграции в национальных интересах;
- стимулирование внутренней мобильности населения;
- сокращение потоков эмиграции и др.

В Концепции впервые указывается также на преимущества миграции: переселение определяется как «ресурс» (для улучшения демографической ситуации, развития экономики), а не просто как «угроза» (для безопасности и проч.).

К выгодам от миграции рабочей силы для стран, принимающих мигрантов, относят:

- привлечение специалистов высокой квалификации;
- «закрытие» непопулярных среди местного населения вакансий;
- обеспечение местной экономики трудовыми ресурсами в нужном объеме;
- снижение себестоимости товаров за счет привлечения низкооплачиваемых работников.

О макроэкономических выгодах вследствие привлечения иностранцев на рабочие места говорят ученые. Например, С. Кузнецов определил, что динамика национального дохода и миграционных процессов лежат в основе циклов возведения жилья. Аналитик на основе данных о годовых объемах строительства определил двадцатилетние интервалы в застройке жилого фонда (колебания застоя и роста). Связаны они, в том числе, и с притоком мигрантов.

Современные тенденции говорят о еще большей взаимосвязи между привлечением к труду иностранцев и общим развитием принимающих государств, ведь рост среди мигрантов удельного веса специалистов высокой квалификации ведет к существенным экономическим эффектам.

Наверное, нигде не проявляется такой глубокий разрыв между декларациями и реальной жизнью, как в миграционной политике Российской Федерации.

На протяжении пяти лет, прошедших после событий на Украине, которые вызвали миграционную волну в Россию, мы постоянно слышим об облегчении и улучшении миграционного климата. В СМИ и от официальных лиц идёт информация о преференциях и льготах, которые предоставляются беженцам и переселенцам из Донбасса и с Украины, о программах носителей русского языка и программе переселения соотечественников, которые делают процесс возвращения в Россию максимально беспроблемным и лёгким.

Реальность же настолько разительно отличается от заявлений, что это становится шокирующим душем для сотен тысяч русских с Украины, приезжающих в Россию и планирующих в течение нескольких месяцев получить российское гражданство. При этом, действительно, демографическая и трудовая ситуации в России требуют неотложных мер по решению демографического кризиса, именно этим и вызвано заявление о новой миграционной концепции, в рамках которой планируется приём 10 миллионов мигрантов в ближайшие годы. Но рвы и крепостные стены, выстроенные за десятилетия перед потоком русских репатриантов, оказываются мощнее, чем самые яркие и сильные заявления о «необходимости открыть двери перед русскими соотечественниками» [15].

Чтобы понять, как Россия оказалась в ловушке собственных бюрократических заборов, нужно посмотреть, как складывалась миграционная ситуация в постсоветское время и почему Россия стала настолько жестокой по отношению к тем, чьи предки расширяли её пространство до границ Туркестана и Галиции.

На фоне постоянных сообщений об угрозе засилья мигрантов во всех регионах и отраслях довольно неожиданно прозвучала информация в свежем исследовании Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС.

Приток мигрантов, которые остаются в России на длительный срок, в 2018 году упал до минимальных значений с момента распада Советского Союза.

Особенно резким является спад миграции с Украины, которая совсем недавно была главным источником пополнения населения Российской Федерации.

По утверждению исследователей института, в 2018 году поток переселившихся в Россию был минимальным со времени распада Советского Союза и составил всего 124 тысячи человек.

Этот процесс совпал с изменением демографического тренда, когда превышение смертности над рождаемостью составило в 2018 году более 200 тысяч человек, и миграционный прирост компенсировал его только наполовину. Учёные считают эту тенденцию угрожающей для экономики и общества России. Могут ли повлиять эти исследования на миграционную политику в Российской Федерации?

Немногие знают, но одним из самых жёстких миграционных законодательств после развала единой страны, кроме стран Прибалтики, стало миграционное законодательство Украины. Благодушный климат, развитая инфраструктура, отсутствие дискриминации русскоязычных хотя

бы в силу их численного преобладания — всё это сделало Украину местом притяжения для миллионов переселенцев из Средней Азии, Закавказья и Крайнего Севера. Сотни тысяч бывших выходцев из Украины возвращались на свою родину и сталкивались со срочно введённым цензом оседлости в пять лет для получения украинского гражданства, причём этот ценз распространялся и на молодых специалистов, которые уехали из Украины после окончания вуза, и на военных, поехавших к месту службы после училища [26].

Несмотря на это вплоть до 1994 года население Украины даже росло, достигнув 52 миллионов в 1994-м. Затем стремительная деиндустриализация, катастрофическая инфляция, которая в десять раз превышала огромную российскую инфляцию, массовая безработица и обнищание повернули поток миграции в другую сторону, и Украина впервые с 1944 года стала терять население.

Свирепый миграционный закон стал насмешкой, которая подчеркнула нелепость притязаний на то, что Украина станет в течение 10 лет «второй Францией».

В это же самое время в России правила возвращения или переезда были намного мягче. Однако бесформенность и рыхлость миграционных правил впоследствии стали источником трагедий миллионов людей, переехавших в Россию в 90-е годы, которые вдруг через 10–15 лет узнали, что их российские паспорта выданы «с нарушениями», и фактически без собственной вины стали нелегалами у себя на родине.

Мягкость правил переезда в Россию частично объяснялась чудовищным демографическим креном, так называемым «русским крестом», в результате которого превышение умерших над рождёнными с 1992 по 2002 год составило почти 9 миллионов человек. Однако проведённая в 2002 году всероссийская перепись населения показала численность на 2 миллиона

больше той, которую выдавал Росстат, исходя из расчётных показателей рождаемости и миграции.

В 2002 году население России составило 145 миллионов человек, сократившись по сравнению с 1991 годом менее чем на три миллиона. Для сравнения: Украина, несмотря на рост населения до 1994 года, к 2002 году потеряла более четырёх миллионов населения, которое сократилось до 48 миллионов человек. Именно миграция в 90-е годы в Россию шести миллионов соотечественников из стран СНГ позволила сгладить чудовищные потери населения, сопоставимые с потерями во время Великой Отечественной.

Именно эта перепись 2002 года, дала толчок безумной миграционной политике, закрывшей на долгие годы нормальный и логичный путь для репатриации. Начавшийся с конца 90-х рост российской экономики потребовал новых рабочих рук, и в Россию, кроме репатриантов, потянулись настоящие гастарбайтеры из бывших республик Советского Союза. В отсутствие реальных механизмов учёта люди, стоящие у руля миграционных процессов, начали выдавать в СМИ фантастические цифры о ежегодном притоке в Россию трёх миллионов мигрантов, которые нелегально занимают рынок труда и являются рассадником криминала. В организации управления миграцией тоже произошли изменения. Если до 1999 года ФМС руководила учёный Татьяна Регент, отстаивающая необходимость стабилизации населения при помощи управляемых миграционных потоков, то затем в ходе всевозможных реорганизаций, передачи миграционных функций в МВД, а затем опять выделения ФМС в отдельное ведомство миграционное управление превратилось в закрытую службу. Она приобрела функции жёсткого регулирования и свой репрессивный аппарат в виде миграционной полиции [13].

В 2002 году был принят «Закон о правовом положении иностранных граждан», резко осложнивший правила пребывания иностранцев в Российской Федерации. С этого времени последовательность этапов для получения гражданства соотечественником превратилась в жесточайшую гонку по вертикальной лестнице, где преодоление каждой ступени связано с огромными затратами нервов, физических сил и... денег. Именно в этом законе появился первый барьер для всех желающих получить российское гражданство — статус «временно проживающий», ставший, по меткому замечанию юристов, «игольным ушком в царство Российское».

Этот статус является обязательным практически для всех категорий претендентов на гражданство, за исключением тех, кто проходит по программам переселения соотечественников и носителей русского языка.

Квотирование этого статуса является и сегодня главным камнем преткновения для тех несчастливцев, у кого нет мужа, родителей или детей — граждан России.

Квота на РВП с 2015 года постоянно уменьшается, со 150 тысяч в 2015-м до 84 тысяч в 2019 году.

В 2003 году было выдано 125 тысяч таких разрешений на временное проживание, в 2007 году, например, квота на РВП составляла всего 52 тысячи на год, что представляло совершенно ничтожную цифру по сравнению с полумиллионом человек, ежегодно переселяющихся в Россию в конце 90-х.

Резкий обвал на рынке труда и не заставивший себя ждать демографический спад из-за резкого обмеления миграционного притока заставил задуматься над изменением в этом законе. К сожалению, как часто бывает, ухудшение и усложнение происходят быстро, а улучшение и упрощение затягиваются на долгие годы. После каждого закручивания гаек наступал откат и некоторые послабления, затем опять ужесточение. В

результате этого хаотичного процесса и введения дополнительного статуса «вид на жительство» период ожидания российского гражданства вырос до 7–8 лет, а количество получивших гражданство в 2012 году упало до 111 тысяч человек.

Одним из планируемых инструментов привлечения в Россию стала Программа по содействию переселению соотечественников, принятая в 2006 году.

Реально за весь период до 2012 года в Россию переселилось менее 70 тысяч человек, и программу решили продолжить. Конечно, можно писать о недостаточности финансовой помощи для переселенцев, которые практически не получали возможности приобрести жильё по ипотеке или найти себе работу по специальности, но, на наш взгляд, главной причиной провала стали забюрократизированность и жесточайшая регламентация на фоне полного отсутствия социальных гарантий.

Переселенец обязан иметь место для регистрации по месту жительства, обязан трудоустроиться, обязан оставаться в данном регионе не менее трёх лет.

При этом ему компенсируют расходы по переселению в совершенно незначительном объёме. Кстати, объём компенсаций — 20 тысяч рублей для главы семьи и 10 тысяч на каждого члена семьи — не менялся с 2007 года. Только в регионах предпочтительного переселения на Дальнем Востоке и в Сибири суммы компенсации значительно выше, однако высокая стоимость переезда туда семьёй и вероятность невозможности найти там жильё и работу останавливает поток переселенцев туда.

Число переселенцев, получивших гражданство по этой программе, выросло до 33 тысяч в 2013 году только потому, что параллельно закрывались другие возможности натурализоваться в России [18].

Евромайдан, война на Донбассе в 2014 году вызвали настоящий исход в Россию беженцев и переселенцев из Украины. И непроходимость миграционных дебрей стала очевидной реальностью для миллионов человек.

Главной задачей Федеральной миграционной службы на тот период считались пресечение незаконной миграции, контроль за соблюдением правила 90/180, т. е. правила, запрещавшего иностранцам находиться на территории России более 90 дней из 180, контроль за соблюдением паспортно-регистрационного режима для проживания иностранных граждан. И эта задача пришла в очевидное противоречие со сложнейшей гуманитарной ситуацией 2014 года.

Летом 2014 года сотни тысяч человек пересекли российскую границу, спасаясь от обстрелов и бомб. Около 50 тысяч из них разместили в палаточных лагерях, остальные устраивались у родственников, знакомых и просто добрых людей.

Миграционными службами сразу было принято решение не давать им статус беженца, предоставляя так называемое «временное убежище». Такой статус получили свыше 400 тысяч человек. Этот статус также давал право на работу без получения патента, однако не был даже начальной ступенью к натурализации. Кроме того, требовалось ежегодное подтверждение этого статуса, с ним нельзя было выезжать даже временно на территорию Донбасса к родственникам, поэтому число людей с этим статусом неуклонно сокращалось и сейчас составляет около 100 тысяч. Статус беженца сегодня имеют 166 граждан Украины.

Вопреки бытовательским слухам, никаких выплат ни беженцы, ни лица с временным убежищем не получали.

Пресловутые «800 рублей в день каждому», так обозлившие российских граждан, представляли расходы на размещение и питание людей в

палаточных лагерях и в центрах временного размещения, причём уже к осени 2014 года эти лагеря были закрыты, а несколько тысяч людей, оставшихся в пунктах временного размещения, покинули их в течение года. Общие затраты на всех беженцев в России, по данным 2015 года, составили около 4 млрд рублей. Эта сумма позволяет оценить, что общее число получивших помощь в форме питания и крыши над головой, кроме летних беженцев в лагерях, составляло всего несколько тысяч человек [19].

Проблемы не просто поиска жилья, но и официального миграционного учёта по этому адресу легли на плечи самих беженцев и переселенцев.

Естественно, сотни тысяч людей, уехавших от войны или угрозы политических репрессий, планировали легализоваться в России в кратчайший срок и хотели быстро получить российское гражданство.

Как раз в 2014 году был принят закон «О носителях русского языка», в котором предусматривалось быстрое и незатруднительное получение гражданства теми, кто считает русский язык и русскую культуру своими родными.

Однако в текст этого закона были внесены такие крючки, которые исключили эту возможность для большинства граждан Украины. Главным было требование получить подтверждение украинских официальных органов о выходе из украинского гражданства. Естественно, это требование было заведомо невыполнимо, и поэтому до конца 2017 года, за три года действия этого закона, число граждан Украины, получивших по нему гражданство, составляло несколько десятков человек.

Получение гражданства в общем порядке через этапы РВП — ВНЖ — гражданство занимало от 3 до 7 лет; на каждом этапе возникали сложные требования по наличию регистрации по месту пребывания, подтверждения официальных доходов в размере, неподъёмном для семьи с детьми. Кроме того, каждый претендент на гражданство без всяких нелегальных платежей

должен потратить 30–40 тысяч рублей на медицинские сертификаты, нотариально заверенные переводы всех документов, справку о знании русского языка, пошлину и т. п., что составляет огромную сумму для людей, потерявших средства к существованию или кров на Украине. Сильным ограничителем является и квотирование РВП. Даже 150 тысяч квот, предоставленных в 2015 году, было явно меньше числа украинских мигрантов, а что тогда говорить о 87 тысячах квот в 2018-м?

Всё это привело к тому, что основным способом получения российского гражданства стала Программа по содействию переселению соотечественников, и уже в 2015 году количество переселенцев по ней достигло почти 180 тысяч, увеличившись в сравнении с 2013-м годом в 5 раз.

Однако, поскольку затраты на реализацию этой программы в основном ложатся на региональные бюджеты, местные власти стали тормозить приём новых сограждан, поэтому и это направление стало быстро мелеть, снизившись до 107 тысяч человек, которые стали переселенцами по этой программе в 2018 году. Цифры же в конце 2018-го и начале 2019 года позволяют утверждать, что тенденция на снижение числа участников продолжается.

Немного облегчили ситуацию поправки в Закон о носителях русского языка, принятые в конце 2017 года, которые отменили требование о подтверждении выхода из украинского гражданства из официальных органов Украины. Уже не десятки, а тысячи выходцев из Украины получают гражданство России по этому закону, однако теперь главным препятствием становится требование о том, чтобы кто-то из предков когда-то постоянно проживал на территории нынешней Российской Федерации. Подтверждение этого факта очень затруднительно, учитывая пропавшие архивы, исчезнувшие населённые пункты и изменение административных

границ. Тем не менее этот путь становится одним из основных реальных возможностей получить российский паспорт.

На протяжении пяти лет все СМИ и представители официальных органов неоднократно заявляли о новых и новых преференциях по получению гражданства для выходцев из Донбасса и с Украины. Однако в реальности все облегчения и улучшения носили декоративный характер и лишь частично снимали непроходимые барьеры.

Статистика подтверждает, что никаких кардинальных улучшений в этом направлении не происходит.

Из многих сотен тысяч беженцев и эмигрантов с Украины небольшая часть доходит до получения российского паспорта. Так, в 2015 году число таких достигло 100 тысяч за год, затем снизилось до 65 тысяч и сейчас колеблется, дойдя до 87 тысяч в 2018 году.

Это включая тех украинцев, кто получил гражданство как участник Программы переселения, воссоединился с мужем или родителями, или получил паспорт в общем порядке, проживая в России с начала 2000-х годов.

При этом, судя по статистике 2018-го и начала 2019 года, даже расширение программы для носителей русского языка ситуацию значительно не улучшило: за январь — февраль текущего года увеличение выданных российских паспортов составило 2 % по сравнению с аналогичным периодом 2018 года.

Рост в 2018 году составил всего 4 %, и число всех претендентов из всех стран, получивших российское гражданство в этом году, достигло 287 тысяч человек. Однако это вдвое меньше, чем среднее число получающих российский паспорт в начале 2000-х и втрое меньше, чем средние показатели в 90-е.

Все эти показатели сочетаются с резким увеличением числа выдворенных из России с запретом на въезд.

Как раз этот показатель вырос на 20 % по сравнению с 2017 годом. Среди сотен тысяч выдворенных значительную долю занимают как раз выходцы с Украины и из Донбасса, которые стали невольными нарушителями миграционных и административных правил.

Всё это не соответствует гуманитарной ситуации с русскими беженцами из Украины и демографическим угрозам, стоящим перед Россией из-за депопуляции.

На правовом миграционном поле России появился новый стратегически важный документ – 31 октября 2018 г. Президентом В. Путиным утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. Что это означает для дальнейшего развития миграционной ситуации в стране? Почему возникла необходимость замены новой Концепцией той прежней Концепции, которая была подписана в 2012 г. и рассчитана на период до 2025 г.? Какой новый посыл миграционным органам, обществу и мигрантам – нынешним и потенциальным – несет в себе новый документ?

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, нужно обернуться назад и вспомнить, что происходило с российской миграционной политикой в годы, последовавшие за утверждением Концепции 2012 г. в качестве определяющего документа.

В Концепции–2012 была дана тревожная характеристика миграционной ситуации в России на тот момент, указано, что “миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств–участников СНГ”; “продолжается эмиграционный отток из страны”; “население отличается

низкой внутренней территориальной мобильностью”. Также было напрямую указано на просчеты миграционной политики: “миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом”; “за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество”; “сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов”; несовершенна система привлечения временных трудовых мигрантов, что приводит к многочисленной нерегистрируемой занятости иностранных граждан на российском рынке труда [13].

Делался вывод: “Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована”.

Что же было сделано за годы, прошедшие после утверждения Концепции–2012 для “модернизации системы управления миграционными процессами”?

Пожалуй, период между 2012 и 2018 гг. нужно условно разделить на три этапа: первый – до 2016 г., пока миграционными вопросами в стране управляла Федеральная миграционная служба, второй (условный) этап –

это вторая половина 2016 г. и 2017 г., когда шла передача дел от ФМС к ГУВМ МВД и миграционное законодательство как таковое практически не развивалось, и третий этап – с конца 2017 г., когда законодательные инициативы стали исходить из стен нового миграционного ведомства.

После принятия Концепции–2012, казалось бы, обозначившей курс на реализацию положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, для целей экономического и демографического развития России, на деле законодательные усилия и практические действия ФМС были сфокусированы в основном на усилении контроля за исполнением мигрантами миграционного законодательства и ужесточение самого законодательства. В 2013 г. была создана Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), обеспечившая персонализированный учет иностранных граждан, находящихся в России. В 2014 г. было введено “правило 90/180”, на нарушителей которого накладывался запрет на въезд в Россию сроком от 3 до 10 лет. Тогда же появились “черные списки” иностранных граждан, которым запрещен въезд в Россию в случае, если они совершили два и более административных правонарушения на территории Российской Федерации, и списки эти достигли сотен тысяч человек.

Простая и прозрачная поначалу система выдачи патентов на право трудоустройства у физических лиц, была с 2015 г. распространена на всех граждан стран СНГ, трудоустраивающихся в России, и усложнена дополнительными требованиями, прежде всего, необходимостью сдачи экзамена на знание русского языка, истории и законодательства России. Результатом этих мер стало сокращение численности лиц, оформляющих патент, при том, что число граждан СНГ, въезжавших в Россию с целью трудоустройства, отнюдь не уменьшилось (в 2015 г. их въехало 4.517 тыс. чел. по сравнению с 4.045 тыс. чел. в 2014 г.) . Иными словами, ужесточение

мер миграционной политики в отношении трудовых мигрантов привело к росту незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, явно пробуксовывала, по крайней мере, до 2014-2015 гг., когда число ее участников пополнилось вынужденными мигрантами, бежавшими из зоны боевых действий на юго-востоке Украины.

Справедливости ради нужно сказать, что на законодательном уровне предпринимались и позитивные шаги, нацеленные на оптимизацию миграционных процессов. В целях стимулирования внутренней миграции и улучшения условий занятости российского населения был принят План мероприятий по повышению мобильности граждан на 2014 – 2018 гг. В конце 2014 г. была принята специальная глава в Трудовом Кодексе РФ “Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства”, обозначившая трудовые и социальные права иностранных работников. С 2015 г. создавалась сеть многофункциональных миграционных центров для оказания разного рода миграционных услуг иностранным гражданам. Российские регионы получили право самостоятельно регулировать приток иностранных граждан, в том числе иностранных работников [22].

В 2016 г. произошло реформирование институционального обеспечения миграционной политики: была ликвидирована Федеральная миграционная служба и вопросы миграции переданы в ведение специально созданного управления в рамках МВД РФ.

Передача миграции в зону ответственности Министерства внутренних дел вызвала настороженное отношение среди экспертов. Еще свежа в памяти передача Федеральной миграционной службы “под МВД” в 2002 г., когда за этим последовало отчетливое ужесточение миграционной

политики, изменение ее приоритетов в пользу “силовой” борьбы с нелегальной миграцией, однозначное восприятие миграции как угрозы для России, принятие в 2003 г. “неработающей” Концепции регулирования миграционных процессов, а также утрата ведомством прозрачности и его закрытость для контактов с научным сообществом и правозащитными организациями.

После вынужденного “затишья” в разработке миграционного законодательства в связи с передачей дел от ФМС к Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ, 2017 г. и особенно 2018 г. стали периодом активных миграционных нововведений. Прежде всего они касаются упрощения процедур получения гражданства Российской Федерации для целого ряда категорий иностранных граждан. “Носители русского языка” – канал, обозначенный еще в 2015 г., но так и не реализовавшийся – получил дополнительный стимул введением нормы о том, что лицам (прежде всего гражданам Украины), находящимся на территории России, и признанных носителями русского языка, не нужно получать подтверждение выхода из гражданства от властей Украины, что является фактически нереализуемым из-за позиции украинской стороны. Достаточно написать соответствующее заявление о выходе из гражданства и нотариально заверенную копию направить в посольство Украины. Это фактически открыло двери для более 1 миллиона жителей юго-востока Украины, которые бежали в Россию после 2014 г. А также для тех, кто только думает о возможности перебраться в Россию как страну, внутреннюю связь с которой они сохраняют, считая себя людьми русской культуры. Как правило, это образованные горожане с высоким уровнем квалификации, которые резонно рассчитывают на получение хорошо оплачиваемой работы по специальности в России.

Другой законопроект, касающийся упрощенного порядка получения гражданства РФ, который рассмотрен Государственной Думой 25.10.2018 в

первом чтении, также обращен преимущественно к гражданам Украины – речь идет о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке соотечественников, проживающих в странах “со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты и (или) смена политического режима”. Правом определять “в гуманитарных целях” категории иностранных граждан, имеющих право на приобретение российского гражданства, наделен Президент РФ. И это не случайно: в современном нестабильном мире сегодня этот канал может быть открыт для граждан Украины, а завтра – любой другой страны, где возникнет опасность для жизни лиц, которых можно причислить к “соотечественникам”. Это – вопрос не столько миграционный, сколько политический. Точнее, пример того, как тесно миграционная политика связана с внешней государственной политикой.

Очевидно, что в сложившихся обстоятельствах предоставление жителям ЛНР и ДНР возможности вступить в российское гражданство в упрощенном порядке – это вынужденная мера. Подавляющее большинство из них – этнические русские, и при действующей в Украине власти им грозит истребление или, в лучшем случае, изгнание. Многие из них по тем или иным причинам не имеют украинских паспортов и не могут их получить – Украина прекратила выдачу своих паспортов в “мятежных” районах. Многие люди оказались усеченными в правах, в том числе в праве на передвижение и выбор места жительства. Находясь на территории России, они вынужденно нарушают правила и сроки пребывания, не могут трудоустроиться и снять жилье. Так что получение российского вида на жительство и гражданства является для них шансом выбраться из правовой ловушки, в которой они оказались.

В 2018 г. новыми правовыми мерами решались и вопросы внутренней политики. В частности, активное внимание уделено привлечению

населения на Дальний Восток в координации с государственной программой “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”. Внесены поправки в закон “О миграционном учете” (ФЗ №163), которые гарантируют наличие у иностранных граждан адреса их фактического проживания. Открыта прямая линия в ГУВМ МВД для приема обращений и жалоб российских и иностранных граждан [19].

Чемпионат мира по футболу 2018 г. оказался проверкой страны на миграционную открытость в особых условиях наплыва футбольных болельщиков. Был введен особый порядок, максимально упростивший въезд иностранных граждан и их учет по месту пребывания (сокращен срок выдачи визы для участников соревнований и болельщиков, выдавались многократные визы сроком на 1 год, на весь период ЧМ действовали персонафицированные карты болельщика, передвижение между городами проведения матчей было максимально упрощено). И предпринятые усилия оправдались: международный престиж России повысился, а организация ЧМ–2018 признана, по единодушному мнению, ФИФА, лучшей за всю историю проведения чемпионатов мира по футболу.

Таким образом, следует признать, что переход вопросов формирования и реализации миграционной политики в ведение ГУВМ МВД не сопровождался тем ужесточением миграционной политики, которое можно было бы ожидать. Скорее, речь может идти о рационализации мер миграционной политики и появлении некой логики законодательных инноваций, нацеленной на упорядочение миграционных процессов, обеспечение необходимого России притока постоянных и временных мигрантов и решение внешнеполитических проблем.

Заметим, что в Концепции–2018 в разделе “Условия формирования и реализации миграционной политики” дается своя оценка итогам 2012-2017 гг., и она исключительно положительна: “усовершенствованы инструменты

правового регулирования в сфере миграции”, “оптимизированы правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных граждан”, “созданы дополнительные условия, способствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом”, “упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций” и т.д. “миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль В результате “суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек”, населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики”, “сократилось число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации”, “интенсивность внутренней миграции увеличилась”... Такая исключительно положительная оценка деятельности миграционной службы в последние 5 лет дает четкое понимание того, что писали Концепцию в том ведомстве, которому она в конечном счете и адресована.

Попутно заметим, что в отличие от Концепции–2012, которая разрабатывалась в течение двух лет большой группой экспертов и многократно обсуждалась на разных площадках еще до ее утверждения, Концепция–2018 не прошла этапа публичного обсуждения. Видимо, этим объясняется отсутствие в последней критического анализа имеющейся миграционной ситуации и просчетов в миграционной политике, которые нужно скорректировать.

А тем временем фактологический фон, на котором разрабатывалась и утверждалась Концепция–2018, является крайне неблагоприятным. Думается, именно это и явилось одной из основных причин пересмотра Концепции – необходимость повышения миграционной привлекательности

страны для “соотечественников” и других категорий иностранных граждан, готовых пополнить население России.

Речь идет прежде всего о наметившихся отрицательных тенденциях демографического развития России, которые пришли на смену оптимистичным итогам 2015 и 2016 гг. Естественная убыль населения, определяемая как превышение числа смертей над числом рождений, составила по итогам 2017 г. 136 тыс. (против 2 тыс. в 2016 г.). Миграционный прирост сократился почти на 20% и составил в 2017 году 212 тыс. чел. (в 2016 году – 262 тыс.). В результате общий прирост населения России сократился практически в 3 раза и составил 76 тыс. чел. против 260 тыс. в 2016 году. Достигший было в 2015 г. значения 1,777, суммарный коэффициент рождаемости снизился в 2016 г. до 1,762, а в 2017 г. и вовсе “рухнул” до 1,527, сделав призрачной поставленную президентом Путиным в Указе от 7 мая 2012 г.[1] цель по этому показателю в 1,753 в 2018 г. В таких условиях становится ясно, что роль миграции как способа компенсировать отрицательный естественный прирост населения возрастает, и для того, чтобы обеспечить мало-мальски заметный прирост численности населения, необходимо предпринять дополнительные усилия по привлечению иммигрантов в Россию.

Статистика показывает, что в 2015-2017 гг. наметилась тенденция сокращения числа лиц, получающих постоянный / долговременный легальный статус проживания в России (таблица 1). Конечно, это могло быть связано с институциональным переформатированием миграционного ведомства, когда на довольно продолжительный период застопорилась деятельность миграционных служб. Но как бы то ни было, такая тенденция является неблагоприятной в условиях, когда иммиграционный прирост является желательным и необходимым компонентом стабилизации демографической ситуации. Тем временем, по данным оперативного учета,

за первую половину 2018 г. миграционный прирост населения России сократился на треть (!) по сравнению с аналогичным периодом 2017 г.

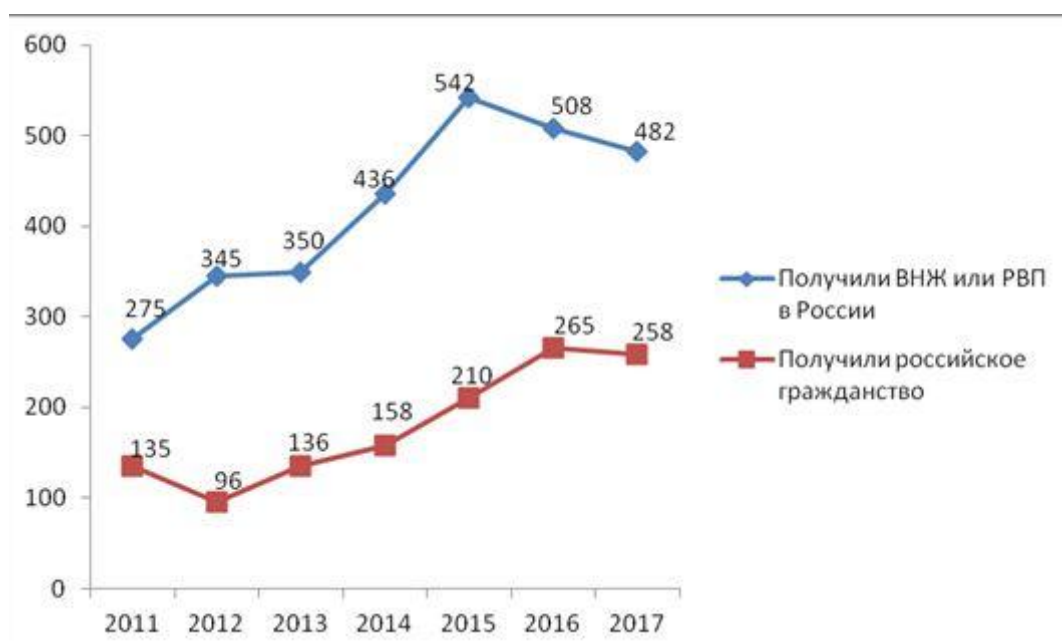


Рисунок 1 – Число лиц, получивших постоянный / долговременный легальный статус проживания в России, 2011-2017 гг., тыс. чел.

Ясно, что привлекательность страны для переселения в нее зависит прежде всего от общей политической ситуации, социально-экономического климата, безопасности жизни, социально-психологической атмосферы, но общая направленность миграционной политики и ее конкретные механизмы тоже имеют значение. В связи с этим очень важно, если основополагающий документ миграционной политики однозначно демонстрирует понимание и признание на официальном уровне позитивной роли миграции для развития России и формулирует убедительный посыл обществу, что мигранты – это совершенно необходимая часть российской жизни, а мигрантам – нынешним и

потенциальным – что они являются желанными и приглашаются “органично включиться в систему позитивных социальных связей”.

В Концепции подчеркивается готовность создать благоприятный режим для добровольного переселения в Россию лиц, готовых стать полноправными членами российского общества, а также гарантируется “открытость Российской Федерации 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 представляет собой логический, емкий и ясный по языку и смыслу документ. Это принципиально важно, поскольку только предельно четкий и убедительный документ, не допускающий недосказанности и двойных толкований, может служить ориентиром для органов государственной власти, занимающихся разработкой законодательства и реализацией конкретных мер в той сфере, которой посвящена концепция, а также местного самоуправления, бизнеса, институтов гражданского общества, наконец, средств массовой информации.

Цели и задачи миграционной политики, сформулированные в Концепции–2018, выстроены в такой последовательности, которая действительно отражает место миграционных процессов в российской политической, экономической и общественной жизни. Концепция настраивает на “создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере (1) социально-экономического, (2) пространственного и (3) демографического развития страны, (4) повышения качества жизни ее населения, (5) обеспечения безопасности

государства, (6) защиты национального рынка труда, (7) поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также (8) в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода”.

Это выгодно отличает новую Концепцию от Концепции–2012, где в иерархии целей на первое место было вынесено “обеспечение национальной безопасности Российской Федерации”, причем понимаемое, судя по тексту документа, как защита страны от мигрантов.

В Концепции–2018 неоднократно указывается на “эффективность миграционной политики”, необходимость мониторинга реализации Концепции и представлении Президенту РФ ежегодного доклада Правительства о ходе реализации миграционной политики – это позволяет надеяться на то, что ближайшие 7 лет продемонстрируют повышение качества управления миграционными процессами в стране.

Обращает на себя внимание значительное усиление раздела, касающегося «совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации коррупционных нарушений в сфере миграции». Это означает, что, во-первых, незаконная миграция продолжает оставаться одной из актуальных проблем, а во-вторых, что методы борьбы с нею подвергнуты корректировке. Вместо довольно размытого раздела по противодействию незаконной миграции в Концепции–2012, в нынешней Концепции фокус перемещен на выявление организаторов и пособников незаконной миграции, на контроль за работодателями, нанимающими иностранных граждан, а в противодействии коррупции упор делается на внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с

предоставляющими их органами, в частности, через использование формата многофункциональных центров, с целью повышения прозрачности административных процедур и снижения вероятности принятия необоснованных решений. (Заметим попутно, что необходимость «обеспечения простоты, прозрачности процедур и понятности условий» упоминается в Концепции–2018 трижды(!). При этом особо указывается на обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства [19].

Не секрет, что одним из важнейших условий эффективной, отвечающей интересам государства и общества миграционной политики является тот факт, что принимаемые решения должны опираться на глубокое знание происходящих в стране миграционных процессов, их масштаба, структуры, последствий для экономики и общества. Это подразумевает сбор статистической информации по широкому кругу демографических, профессионально-квалификационных и иных характеристик мигрантов, а также проведение научных исследований на основании этой информации. В России же качество миграционной статистики остается крайне низким, имеющиеся скудные агрегированные статистические данные не позволяют исследователям выстроить всеобъемлющую картину миграционной ситуации в России. В Концепции–2018 впервые на государственном уровне признается важность достижения «более глубокого понимания миграционной ситуации, в том числе за счет увеличения числа оцениваемых параметров, отражающих ее влияние на экономические, социальные, культурные, национальные, этно конфессиональные и иные аспекты жизни российского общества». При этом ставится задача совершенствования «языка описания миграционных процессов и миграционной ситуации в целях создания точного и однозначного представления о реализуемой

миграционной политике”. Трудно переоценить важность этого положения, обещающего взаимопонимание между обществом и государством в реализации такой социально-чувствительной сферы, какой является миграционная политика.

Итак, общее впечатление от новой Концепции государственной миграционной политики остается очень положительным и обнадеживающим.

Однако, и эта Концепция оставляет поводы для недоумений и вопросов. Помимо уже упоминавшийся неоправданно оптимистичной оценки того, как развивалось миграционное законодательство России в 2012-2017 гг. и какие это имело результаты, хотелось бы указать еще на несколько моментов.

Во-первых, как и прежнюю Концепцию, этот стратегический документ отличает несколько однобокий подход к миграции. Скорее ее можно назвать “Концепция иммиграционной политики...”, поскольку фактически рассматриваются только направленные на Россию миграционные потоки и формы их регулирования. Но ведь Россия испытывает на себе и отток населения в другие страны (эмиграция на постоянное место жительства и временная трудовая миграция, которая в значительной своей части при продолжающемся бездействии российских властей по обеспечению ее возвратности превращается в безвозвратную миграцию). В разделе “Условия формирования и реализации миграционной политики” лаконично констатируется: «На консульском учете за рубежом состоит более 2 млн. граждан Российской Федерации. Ежегодно около 60 тыс. российских граждан выезжает на работу за границу». Однако дальше эта тема не получает никакого развития. Это просто упущение или, поскольку документ исходил из стен Министерства внутренних дел, его авторы посчитали, что отток населения не столь важен для России, потому что он оказывается, как

бы “вне зоны компетенции” этого ведомства? А, может, они считают, что этими процессами нельзя управлять, поскольку в условиях демократического общества свобода передвижения (в данном случае свобода выезда) не может ограничиваться? Так ведь никто и не предлагает ограничивать свободу выезда. Но содействовать обеспечению возвратности мигрантов, использованию их “нового” квалификационного потенциала, если таковой получен во время работы за рубежом, содействию в трудоустройстве, повышению инвестиционного потенциала мигрантских денежных переводов[12] – все это является жизненно важной задачей для России. Да, невозможно решить эти задачи только силами ГУВМ МВД, но в этом и проявляется взаимосвязь миграционной политики с государственной политикой в других областях: экономической, инновационной, научно-технической, социальной, молодежной, политикой в области высшего образования.

Во-вторых – и это важно! – в п. 22(б), где речь идет о совершенствовании механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, возникает явное смешение экономических целей миграционной политики и гуманитарной ориентированности Госпрограммы. Речь идет о поддержке “добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства” в рамках Госпрограммы, в то время как по своей сути эта программа открыта для всех соотечественников, желающих добровольно переселиться в Россию, вне привязки к их возрасту, социальному статусу, образованию и квалификации. Попытка “встроить” прагматический интерес российской экономики к привлечению необходимых ей специалистов в

Госпрограмму искажает ее репатриационный гуманитарный характер и наносит урон имиджу России как “собираательнице русского народа”.

В-третьих, на фоне вполне разумного понимания важности участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики (что указывалось и в Концепции–2012, и в других программных документах, вызывает недоумение “добавка” в виде фразы “при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления” (п. 20 (д). Возникает ощущение, что от институтов гражданского общества России исходит опасность для государственных структур, занимающихся вопросами миграции. Или таким образом государство закрывается от “иностранных агентов”?

Самые ближайшие годы покажут, удалось ли новой Концепции сцементировать прежде разрозненное и противоречивое миграционное законодательство и действительно решить проблемы, пока препятствующие использованию положительного потенциала миграции. Хочется думать, что новая Концепция государственной миграционной политики, при условии воплощения намеченных целей в новых правовых актах, разработка которых должна последовать за принятием Концепции, ознаменует новый этап российской миграционной политики. Что на этом новом этапе миграционная политика обретет внутреннюю логику, станет эффективной составной частью национальной стратегии, повысит миграционную привлекательность России, обеспечит приток населения в страну, позволит решить проблемы дефицита трудовых ресурсов, не ущемляя при этом трудовые права российских граждан, обеспечит сокращение масштабов нелегальной миграции и незаконного трудоустройства мигрантов, приведет к сокращению коррупции, ксенофобии и

нетерпимости в российском обществе. Иными словами, превратит миграцию в действенный ресурс развития России.

2.2 Проблемы регулирования миграционных процессов и стратегические направления совершенствования миграционной политики

На сегодняшний день необходимость усовершенствования правового регулирования миграции актуальна для огромного числа стран по всему миру. Особенно острым этот вопрос стал для государств Европы в связи с чередой военных конфликтов на Ближнем Востоке, которые привели к огромному потоку мигрантов, бегущих в мирные страны Европы. Несмотря на то что Российская Федерация в наименьшей степени подвержена влиянию этих миграционных потоков, в нашей стране существуют даже более глубокие проблемы правового регулирования миграции.

Например, Т.В. Казакова отмечает, что напряженность миграционных потоков, нарастающая в последнее время, выявила ряд существенных недостатков правового регулирования миграции в РФ, главным и, пожалуй, определяющим среди которых является отсутствие четко выраженной модели этого самого регулирования. В этой связи исследование и анализ нормативно-правовых актов, направленных на регулирование миграции, в целях поиска возможных решений возникающих проблем становятся все более актуальными.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) прямо говорит о том, что "миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям

экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом". Для этого есть немало причин, называемых различными исследователями данной сферы. Так, например, С.А. Трыканова говорит о том, что в силу особенностей российской правовой системы федеральный закон является основным инструментом воздействия на миграционные отношения, однако он не способен достаточно быстро реагировать на высокую динамику развития правовых отношений в данной сфере. В этой связи попытки поиска оптимальных решений возникающих правовых проблем осуществляются посредством подзаконного нормотворчества государственных органов, которые ограничены своей компетенцией и не могут в полной мере выработать подходящие решения.

Постоянная динамика миграционных процессов создала еще одну проблему – наличие большого количества законов, регулирующих миграционную сферу, и, как следствие, наличие нередких противоречий между ними <3>. При этом, как уже было сказано выше, законы не являются единственными регуляторами правовых отношений. Существует также немало подзаконных нормативно-правовых отношений, а также международных договоров, соглашений и конвенций, имплементированных в российскую систему права. Соответственно, совершенно необходимы систематизация действующего миграционного законодательства, переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнения новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования.

Миграционные правоотношения гораздо больше связаны с конституционным правом, чем может показаться на первый взгляд. Исследователи справедливо отмечают, что они затрагивают такие

фундаментальные права и свободы граждан, гарантированные Конституцией, как право на свободное передвижение, выбор места жительства и места пребывания, право на свободу и личную неприкосновенность и др. При этом ст. 71 Конституции гласит, что "регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств" находятся в исключительном ведении Российской Федерации и подлежат регулированию государственными органами федерации в целом, что достигается в первую очередь путем принятия соответствующих законов.

При этом С.А. Трыканова справедливо указывает на то, что п. "б" ч. 1 ст. 72 во взаимосвязи с ч. 2 ст. 11 Конституции РФ говорят о том, что обеспечение и защита прав граждан в целом и мигрантов в частности находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а соответственно, последние также имеют право издавать нормативно-правовые акты в целях оказания регулирующего воздействия в рассматриваемой сфере правовых отношений. Исходя из формулировок указанных статей Конституции разграничиваются предметы ведения, однако конкретный объем полномочий тех или иных органов никак не определяется. Представляется, что такой подход создает риск для дублирования полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов, а также органами власти между собой на каждом уровне.

Зарубежная практика в целом применяет единый подход к решению проблемы разграничения полномочий и определения основного регулятора миграционных правоотношений. Как известно, в силу особенностей правовой системы Великобритании судебный прецедент является там основным источником права, однако в последние годы статуты также приобретают все большую юридическую значимость. Так, вопросы

миграции и гражданства регулируются в Великобритании актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера. На сегодняшний день существует немало таких статутов, регулирующих миграционную сферу. В частности, в 2016 г. была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016) <6>, а в 2009 г. принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009). Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органом, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений. Несмотря на то что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения, нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами.

А.А. Иванова приводит в пример аналогичный опыт Соединенных Штатов Америки, где "акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США" <8>. Нормы восьмого титула регулируют все возможные вопросы в сфере миграции от прав граждан и иностранцев в сфере миграции и полномочий государственных органов до вопросов натурализации, и борьбы с нелегальной иммиграцией. Отдельно выделяется также вопрос привлечения людских ресурсов, разделенных на пять категорий по степени предпочтительности. Представляется, что это весьма перспективный подход, который позволяет проводить эффективную политику привлечения квалифицированных

специалистов из-за рубежа. Отметим, что в Российской Федерации данный вопрос не регулируется законодательно, внимание на него обращено в уже упомянутой выше Концепции государственной миграционной политики и единичных программах, проводимых ныне упраздненной Федеральной миграционной службой, и судьба этих программ на данный момент находится под вопросом.

Исходя из этого, можно сделать несколько выводов. Во-первых, совершенно необходимо четкое разграничение полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов. Во-вторых, представляется более разумным наделение полномочиями по регулированию миграционных правоотношений и защите прав и свобод граждан в сфере миграции именно федеральных органов, поскольку они имеют больше практических возможностей воздействия на динамику миграционных правоотношений, а также больше возможностей нормотворчества. В-третьих, целесообразно унифицировать миграционное законодательство в единый правовой акт.

На необходимость принятия единого миграционного закона указывают многие современные правоведы <10>. Дискуссии о необходимости принятия миграционного кодекса начались еще в начале XXI в., однако на тот момент его принятие представлялось теоретикам нецелесообразным по целому ряду причин. Одной из таких причин было и то, что миграционный вопрос не стоял так остро и необходимость регулирования миграции ограничивалась нормами в отношении гражданства и ответственности за совершение миграционных правонарушений. Другие авторы называют среди причин также "недостаток "первичного законодательного материала" для создания кодекса". С того времени было принято немало законов, направленных на регулирование миграции, соответственно, теперь

появилась необходимость пересмотра их норм, что также позволит их консолидировать в единый правовой акт.

В современных реалиях идея принятия миграционного кодекса обретает все больше сторонников в связи с тем, что решает ряд серьезных проблем, которые сложно решаются при наличии большого массива самостоятельных миграционных законов. Представляется, что миграционный кодекс должен учесть следующие важные моменты:

1) установить общие принципы правового регулирования миграционных процессов, отвечающие современным потребностям Российской Федерации в данной сфере с учетом взятых на себя Российской Федерацией обязательств согласно международным договорам, соглашениям и конвенциям;

2) переработать понятийный аппарат с опорой на действующее законодательство и правовую доктрину;

3) определить направления и виды миграции;

4) детально определить правовой статус различных категорий мигрантов, в т.ч. новые категории, такие как, например, интеллектуальные мигранты с опорой на существующие международные обязательства Российской Федерации;

5) определить государственные органы, участвующие в реализации государственной миграционной политики, четко указать их компетенцию и полномочия;

6) установить порядки въезда на территорию РФ, выезда с территории РФ, учета лиц по месту пребывания и месту жительства, а также иные административные процедуры.

С учетом большого объема правовых норм многие теоретики справедливо разделяют миграционный кодекс на две части – общую и особенную. В общей части предлагается изложить принципы

государственной миграционной политики, основные понятия, правовой статус отдельных категорий мигрантов. В свою очередь, особенная часть должна включать нормы, регламентирующие отдельные области миграционных правоотношений, например внутреннюю миграцию, временное пребывание, трудовую деятельность иностранных лиц и т.д..

А.Н. Сандугей предлагает также выделить специальную часть, в которой "закрепляются основания и порядок высылки из Российской Федерации; принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, сокращении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, аннулировании разрешения на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации; запрещении (ограничении) въезда в Российскую Федерацию и выезда за пределы территории Российской Федерации; аннулировании (приостановлении) действий разрешительных документов на трудовые отношения в миграционной сфере; регламентирует порядок интернирования, а также меры содействия, оказываемые полномочными органами в сфере миграции вынужденным мигрантам, а также "государственным" переселенцам".

Таким образом, правовое регулирование миграционных правоотношений в Российской Федерации в настоящее время сталкивается с рядом проблем, основными среди которых являются существующая неопределенность полномочий федеральных и региональных органов по регулированию миграции и большое количество несистематизированных законов и подзаконных актов. Действующее законодательство очевидно подчеркивает роль федеральных органов государственной власти в вопросах регулирования миграции, а также значительную роль органов субъектов. Соответственно, задача установления оптимального соотношения между полномочиями различных уровней государственной власти является первоочередной. Кроме того, необходимо установление

системы этих самых полномочий, четкое определение иерархии государственных органов, ответственных за проведение миграционной политики, и их взаимного подчинения с целью исключения дублирования полномочий. Очевидно, что все это не может проводиться без надлежащего правового обеспечения, способного отвечать динамике миграционных правоотношений. В связи с этим вопрос полной переработки миграционного законодательства стоит наиболее остро и в настоящее время требует быстрого и правильного решения. Во многом это может быть достигнуто принятием единого миграционного кодекса, который бы учитывал все существующие недостатки правового регулирования и опирался в том числе и на выработанные правоведами варианты их устранения. Все это позволит добиться существенного улучшения регулирования миграционной сферы в соответствии с современными потребностями.

По всей вероятности, понимание ситуации с демографией в России вызвало создание новой концепции миграционной политики.

С 2017 года демографический баланс ушёл в минус, смертность опять превысила рождаемость, а в 2018 году естественную убыль не покрыл даже миграционный прирост. Первые месяцы 2019 года демонстрируют ещё более угрожающую динамику: рождаемость резко падает даже по сравнению с 2018 годом, а миграция практически не растёт. При этом фактически отсутствует достоверная статистика уезжающих из России, а по многим экспертным оценкам, их число достигает 100 тысяч человек в год. Таким образом, если не принимать решительных мер, депопуляция в России возвратится к цифрам конца прошлого века.

В планах же заявлен приём до 10 миллионов мигрантов в ближайшие несколько лет. А это значит, что количество выдаваемых российских паспортов должно вырасти минимум втрое.

Самое простое и очевидное решение — открыть двери русскоязычным соотечественникам, которые связывают себя с Россией. С ними не требуется социальной и языковой адаптации, они достаточно образованы и квалифицированы, чтобы влиться в экономические реалии российской действительности. Миллионы русских на Украине, в Казахстане и других странах СНГ готовы на переезд при минимальных социальных гарантиях. Но пока дальше туманных обещаний и заявлений дело не идёт.

На наш взгляд, во-первых, на протяжении многих лет мигранты были ресурсом для доходов многих структур, а не субъектом получения помощи и поддержки. Мы уже писали, что даже участник программы переселения тратит сотни тысяч рублей на этапе переезда и оформления, оплачивая работу нотариусов, врачей, переводчиков, платя за липовую регистрацию по месту проживания, аренду жилья и транспортные расходы. Компенсация не идёт ни в какое сравнение с этими расходами.

Понятно, что в нынешних экономических обстоятельствах Российская Федерация не может выделять из бюджета существенные суммы на социальную поддержку, помощь в приобретении жилья и пособие на время поиска работы.

Однако необходимо максимально сократить расходы, которые вынужден нести переселенец. С какой целью документ, в котором есть русскоязычная часть, нужно переводить и нотариально заверять перевод? Только потому, что там печать на украинском языке? Может быть, легче сделать заверение копии тут же на месте в миграционных органах печатью сотрудника?

Но самое главное — необходимо снять требование по наличию регистрации по месту пребывания, до получения паспорта ограничившись уведомительным миграционным учётом. Практически невозможно для переселенцев с детьми найти доброхотов и альтруистов, которые согласятся

предоставить регистрацию в своём жилье такой семье. Альтернативой этому является липовая регистрация по баснословной цене, которая сразу делает семью переселенцев невольными нарушителями.

В разных регионах по-разному трактуют требование по уровню подтверждённых доходов для тех, кто подаёт на вид на жительство. Однако в большинстве случаев это требование достигает годового прожиточного минимума на каждого члена семьи. Для тех, кто приехал с Донбасса, сумма в сотни тысяч рублей кажется немыслимой и недостижимой. На мой взгляд, это также закрывает путь многим возможным переселенцам.

Организационные и административные решения ничего не стоят российскому бюджету, однако смогут развязать многие узлы трудных проблем.

Во-вторых, существенным тормозом в перенастройке миграционной концепции играют антимиграционные настроения населения.

На протяжении многих лет руководство миграционных служб искало у населения поддержку своей репрессивной деятельности по отношению к приезжим мигрантам. Мигрантов привычно обвиняли в росте криминала, в нелегальной деятельности, в росте цен на аренду жилья.

Последний антимиграционный митинг в Якутии прошёл 20 марта, и хуже всего то, что антимиграционные настроения поддержали чиновники.

Естественно, при ухудшении социальной обстановки, при росте цен и безработице мигранты — очень удобная цель для выпуска пара недовольства. И вот уже в социальных сетях разгоняются сообщения о грядущем наплыве полчищ из Средней Азии, которые заместят коренное население. Как пример приводят бесчинства мигрантов с Ближнего Востока в Европе.

Однако России никак не угрожают толпы безработных и агрессивных захватчиков, хотя бы потому, что в России совершенно отсутствуют какие-

то социальные пособия для беженцев. Даже бывшие соратники Наджибуллы, спасаясь от талибов, не приехали в массовом порядке из Афганистана в Россию, сегодня число беженцев из Сирии в России всего около тысячи человек, а беженцев из Афганистана и того меньше.

Переселенец или беженец должен сам найти себе жильё и средства к существованию, а значит ни из Западной Украины, ни из Средней Азии никто не приедет для того, чтобы празднично слоняться по улицам и искать себе приключений.

Очень практично и поучительно ведут свою миграционную политику в Польше.

Они широко открыли свои границы для работников с Украины. Количество работающих украинцев уже превысило общее число работающих по патенту из всех стран в России. При этом численность населения Польши в 4 раза меньше, чем население России. Во многих городах, например, в Кракове, русскую и украинскую речь слышно чаще, чем польскую.

Но при этом никаких антиэмиграционных настроений в Польше нет. Напротив, многие поляки озабочены тем, что украинцы могут уехать на работу дальше на Запад, в Германию или Чехию.

Правительство объясняет населению, что работающие украинцы улучшают общую экономическую ситуацию, обеспечивают рост ВВП, не требуя социальных трат на государственном уровне в форме пособий и субсидий. Сегодняшнее экономическое благополучие в Польше базируется на дешёвом и квалифицированном украинском рабочем, растёт производство во многих промышленных отраслях, население обеспечено дешёвыми услугами с помощью украинок, работающих в торговле и сервисе.

С 1 октября 2017 года в Польше вступил в действие закон, который снизил возраст выхода на пенсию для мужчин до 65 лет, для женщин — до 60 лет, передаёт «Радио Польша». Ранее, в 2012 году, власти приняли программу постепенного повышения пенсионного возраста для мужчин и женщин до 67 лет.

Противодействие нежелательной миграции во многих европейских странах переходит в конкуренцию за квалифицированную рабочую силу, и для многих украинцев Западная Европа уже доступнее и привлекательнее как рынок труда, чем Россия.

В-третьих, тормозом, безусловно, являются консерватизм и медлительность реакции официальных органов, управляющих миграционными процессами.

Как пример ещё раз приведу деятельность польских органов, управляющих трудом мигрантов. Любая возникающая проблема польской экономики вызывает оперативное решение. Сразу после отмены шенгенских виз для украинцев был предложен уведомительный порядок трудоустройства на работу граждан Украины. Работодатель, временно принимая на работу украинца, просто посылает в министерство труда заполненный бланк с его данными, и с момента отправления этого бланка работник считается легально занятым. Сам бланк стоит несколько евро, и это является главным расходом для трудоустройства. Сравните расходы и время, необходимое для оформления патента в России.

Как только у работодателей в Польше возникла необходимость увеличить время работы без оформления официального разрешения на работу, правительство продлило этот срок до 9 месяцев.

В России этот путь несравнимо более тернист и продолжителен.

Конечно, за последние годы в миграционной политике России произошли немалые положительные изменения. Многие известные

общественные деятели обратили внимание на не гуманность и неоправданную жёсткость российского миграционного законодательства, эти проблемы поднимались и на прямых линиях с президентом России, и на многих площадках в Госдуме и Общественной палате. Новые перспективы открывает и заявленная Новая концепция миграционной политики. Самое главное, что интересы миллионов русских, мечтающих вернуться в Россию, совпадают с геополитическими и историческими интересами России, которой необходимо развивать экономику и возродить заброшенные далёкие территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Традиционным подходом в отечественной юридической науке считается квалификация миграционного права как составляющей частью конституционного права, так как основывается, прежде всего, на правах человека, которые получают закрепление именно в конституционном праве, а отдельной отраслью права оно рассматривается только на примере зарубежных стран. Все чаще и чаще специалисты поднимают вопрос о необходимости введения единого кодифицированного законодательного акта с целью консолидации российского права по вопросам миграции. В качестве основы для такого нормативно-правового акта некоторые специалисты предлагают взять Концепцию государственной миграционной политики РФ до 2025 года. Данный документ, хоть и не имеет обязательной юридической силы для всех субъектов миграционного права и реализация его положений не обеспечена юридическими санкциями и обязанностями, тем не менее, обозначает ряд особенностей миграционного законодательства России. Таким образом, проблемы миграционного права получают официальное признание со стороны государственной власти, и в рамках различных программных мероприятий они решаются, прежде всего, путем внесения изменений и поправок в конкретные нормативно-правовые акты.

Из анализа текста Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года можно сделать вывод о том, что наибольшую важность для нашего государства по сравнению с внутренней миграцией представляет миграция международная: из семи основных направлений миграционной политики международной миграции посвящены шесть. К ним относятся:

1) создание условий и стимулов для переселения иностранных граждан в РФ;

2) привлечение востребованной иностранной рабочей силы;

3) содействие образовательной миграции;

4) содействие вынужденным мигрантам;

5) адаптация и интеграция мигрантов;

6) противодействие незаконной миграции.

С правовой точки зрения международные мигранты подразделяются на две категории: иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды). Для данных категорий установлен национальный режим с некоторыми элементами специального режима (т.е. объем прав и обязанностей иностранцев и апатридов не отличается от граждан РФ за некоторыми исключениями, как правило, в политической сфере).

В зависимости от причины их пребывания на территории РФ они могут также получать удостоверения беженцев или вынужденных переселенцев, что дает некоторые дополнительные права и льготы.

В исследовательской литературе выделяются следующие административно-правовые механизмы, которые можно назвать элементами административно-правового регулирования положения иностранцев и апатридов:

1) порядок въезда на территорию РФ;

2) порядок пребывания и проживания в РФ;

3) миграционный учет;

4) порядок реализации отдельных прав и свобод на территории РФ;

5) система мер административного воздействия, применяемых в случае нарушения правил пребывания в РФ.

Вместе с тем, широкий круг нормативных актов (как законов, так и подзаконных документов), регулирующих данные механизмы, оставляет простор для пробелов и разночтений.

Так, в рамках применения мер административного воздействия в случае нарушения правил пребывания в РФ существует проблема с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан.

В силу ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, подведомственны комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав. Согласно ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2, ч. 3 ст. 29.5, ч. ч. 1, 5 ст. 25.3 КоАП РФ такие дела подлежат рассмотрению вышеуказанной комиссией по месту жительства несовершеннолетнего с участием его законных представителей.

Однако если несовершеннолетний находится на территории РФ без сопровождения законных представителей, а местом его жительства на момент совершения правонарушения является населенный пункт, расположенный за пределами РФ, ни одно из предусмотренных КоАП РФ условий не может быть соблюдено.

Также невозможно применить ст. 29.1.6 КоАП РФ (направление материалов об административном правонарушении в Генпрокуратуру РФ для решения вопроса о передаче в уполномоченный орган иностранного государства), поскольку обязательным условием для ее применения является нахождение правонарушителя за пределами территории РФ.

Для законного разрешения такой ситуации необходимо внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев возможность производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних иностранных граждан в отсутствие законных представителей (если участие последних невозможно). Также следует

закрепить возможность рассмотрения таких дел комиссией по делам несовершеннолетних по месту совершения административного правонарушения.

КоАП РФ предусматривает административное выдворение за пределы РФ в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания (статьи 3.3 и 3.10 КоАП РФ).

На практике возникает вопрос: всегда ли суды должны строго следовать санкциям статей КоАП РФ, предусматривающим данное наказание для иностранных граждан? Обзор судебной практики позволяет сделать вывод о том, что назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения такой меры ответственности, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

При этом если у иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ имеются родственники, что подтверждается представленными в суд материалами и объяснениями участвующих в деле лиц, судья при назначении наказания должен указать на данное обстоятельство и ограничиться наказанием в виде штрафа.

В качестве одного из способов противодействия незаконной миграции применяется ограничение на въезд на территорию РФ. Данный способ является эффективной мерой реагирования на несоблюдение правил въезда на территорию РФ либо нарушения законодательства РФ в период предыдущего пребывания на территории РФ.

Однако иностранный гражданин обладает правом подать ходатайство о снятии данного ограничения. Закон не регламентирует обстоятельства, которые в данном случае можно привести в качестве обоснования.

Представляется, что должностное лицо при принятии решения по такому ходатайству должно учесть обстоятельства совершения правонарушения (например, нарушение срока пребывания на территории РФ по причине болезни), а также уровень связей иностранного гражданина с Россией (рождение на территории СССР или РФ, наличие родственников в РФ и т.д.). Данные обстоятельства следует закрепить в Приказе ФМС России от 02.06.2015 № 284, регулирующем указанные вопросы.

На сегодняшнем этапе законодательство России в обозначенной сфере последовательно приводится в соответствие с международными нормами, осуществляется последовательный анализ и переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов.

Вместе с тем, несмотря на общую положительную направленность правовой регламентации миграционных отношений в целях оптимизации эффективного правового регулирования, следует признать, что действующее законодательство далеко от совершенства.

Эффективность правового регулирования в миграционной сфере можно оценить по ряду критериев: уровень разработанности и согласованности понятийного аппарата, полнота правового регулирования порядка передвижения на территории Российской Федерации (въезда, выезда, пребывания), состояние правовой регламентации трудовой миграции, четкость правового регулирования порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Обращаясь к вопросу полноты правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении въезда, передвижения

(пребывания) на территории Российской Федерации либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, следует отметить также имеющиеся пробелы.

Например, формулировка нормы п. 1 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» до настоящего времени не позволяет однозначно ответить на вопрос — «с какой даты первоначально начинать отсчет пребывания иностранного гражданина по полугодиям, для определения суммарной продолжительности пребывания иностранного гражданина не более 90 дней в период из 180?», что не способствует единству правоприменительной практики, как следствие и практики привлечения к административной ответственности по ст. 18.8.1.1 КоАП РФ.

Сохраняет актуальность вопрос исполнения постановлений об административном выдворении в отношении лиц, не имеющих или утративших документы, удостоверяющие их личность, отсутствие четкого правового регулирования в данной сфере послужило причиной рассмотрения жалобы в Конституционном Суде РФ.

Требуется правового регулирования и проблема отсутствия у иностранного гражданина, временно пребывающего на территории Российской Федерации и имеющего на праве собственности жилое помещение в Российской Федерации, возможности постановки на миграционный учет членов семьи.

В связи с обострением ситуации на востоке Украины и увеличившимся потоком мигрантов именно с этого региона особого правового регулирования требует складывающаяся на практике ситуация, когда мигранты, оформляют свидетельства временного убежища, а впоследствии — гражданство России в упрощенном порядке в рамках участия в

государственной программе переселения соотечественников и впоследствии обращаются с письменным заявлением в подразделение по вопросам миграции о возврате своих национальных и заграничных паспортов, сданных ранее на хранение в связи с обращением о предоставлении им временного убежища.

Таким образом, имея на руках паспорт гражданина Российской Федерации, а также гражданина Украины, данная категория граждан беспрепятственно использует национальные паспорта, пользуясь конституционными правами обеих стран, что не может не сказываться на экономическом положении страны, в части социальных гарантий и предоставления пособий, а также безопасности государственных границ Российской Федерации.

Миграция, как острая и актуальная проблема настоящего времени, имеющая глобальный характер, требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами и национальным законодательством РФ. Несмотря на то, что систематизация нормативно-правовых актов миграционного законодательства может коснуться только тех вопросов, которые в настоящее время уже урегулированы законами, и, соответственно, принятие Миграционного кодекса лишь усилит административно-правовую природу миграционного права, где в методах правового регулирования будут преобладать императивные начала, принятие единого, основополагающего законодательного акта необходимо. На основе единого кодифицированного законодательства будет эффективней привести в систему все миграционное законодательство. И в условиях существующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, именно потому что она имеет некую универсальность и основу для законодательного регулирования миграции в РФ, реально создать единый кодифицированный

законодательный акт на данном этапе развития миграционного законодательства РФ.

Вопросы правовой регламентации трудовой миграции также далеки от совершенства. В частности, в настоящее время отсутствуют специальные программы сезонной трудовой миграции. Действующая система квотирования не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.

Четкость правового регулирования порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации также имеет определенные пробелы.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что административно-правовое регулирование миграционных процессов в России все еще находится в стадии становления.

Некоторые вопросы (например, привлечение к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан) не имеет корректного решения ввиду противоречий в законе, другие (например, применение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ) регулируются судебной практикой, а отдельные вопросы (обстоятельства, подлежащие учету при рассмотрении ходатайства о снятии ограничения на въезд в РФ) и вовсе не нашли своего отражения в правовой реальности.

Анализ законодательства по предложенным ключевым характеристикам свидетельствует о необходимости целенаправленной государственной политики, направленной на формирование эффективного, отвечающего современным потребностям миграционного законодательства.

Вариантом решения видится принятие Миграционного кодекса РФ. Следует признать, что данное предложение не ново для юридической

правовой доктрины, в научной среде ведутся дискуссии по вопросу принятия подобного кодифицированного акта. Научная общественность разделилась: одни авторы говорят о необходимости принятия данного кодекса, другие склонны считать принятие такого кодекса преждевременным.

Представляется, что принятие одного базового правового акта федерального уровня в сфере миграционного законодательства, в котором были бы прописаны основные принципы управления миграционными процессами на территории России позволило бы решить ряд проблем: систематизировать многообразные действующие нормативные акты в сфере миграции, осуществить переработку содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнить новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования, сформировать единый понятийный аппарат, исключающий неоднозначное толкование правовых норм.

Всестороннее рассмотрение вопроса миграции обнаруживает разные последствия и для государств-участников, и для индивида лично. Для рационального использования миграционного ресурса нужна разработанная, научно обоснованная, продуманная теоретическая база и последовательный алгоритм ее реализации. Тогда переселенцы из просто эксплуатируемой массы превратятся в полноправных участников трудовых процессов и интегрированных членов общества.

С точки зрения развития экономики миграция участвует в территориальном перераспределении населения и трудовых ресурсов, в развитии качественных и обширных характеристик экономики региона. Привлечение высококвалифицированных специалистов в регионы, например, позволяет осваивать технически сложные производства, что уже даёт толчок в экономике.

Огромное влияние миграция оказывает на рынок труда. При выезде населения из региона сокращается предложение рабочей силы, при въезде – увеличивается. В данном случае конкуренция на рынке рабочей силы обостряется с невероятной скоростью.

За последние годы в миграционной политике России произошли немалые положительные изменения. Многие известные общественные деятели обратили внимание на не гуманность и неоправданную жёсткость российского миграционного законодательства, эти проблемы поднимались и на прямых линиях с президентом России, и на многих площадках в Госдуме и Общественной палате. Новые перспективы открывает и заявленная Новая концепция миграционной политики. Самое главное, что интересы миллионов русских, мечтающих вернуться в Россию, совпадают с геополитическими и историческими интересами России, которой необходимо развивать экономику и возрождать заброшенные далёкие территории.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ.

2 Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ.

3 Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников (утверждена Президентом РФ 22 июня 2006 года) / Собрание законодательства.

4 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом РФ 13 июня 2013 года).

5 Андриченко, Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. – № 12. – С. 5-15.

6 Батракова, Л.Г. Социально-экономическая статистика: учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Издательство Логос. 2013. – 477 с.

7 Бондаренко, В.М. Статус государственной границы как объект конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 4. – С. 152-157.

8 Борщевский М. Добро пожаловать // Российская газета. 17 марта 2014 г.

9 Гонтмахе Е. Мировые интеграционные процессы: необходимость глобального регулирования // Вопросы экономики, 2013. – № 10. – С.136-146.

10 Грачева М.А. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты прав на уважение семейной жизни в современном суде по правам человека // Право и политика. – 2013. № 2. – С.232-236.

11 Джикия М.Д., Рекутин В.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам III междунар. науч.-практ. конф. – № 1(3). – М., Изд. «МЦНО», 2017. – С. 39-43.

12 Долгова А.И. Закономерность, преступность, организованная преступность и криминология // Прокурорская и судебная практика. – 2007. № 12. – С.71-91.

13 Долгова А.И. Криминальная ситуация на границе, в приграничных регионах, организованная преступность и закон // Прокурорская и следовательская практика. – 2006. № 1-2. – С. 102-138.

14 Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. – 2008. № 2. – С. 13 – 18.

15 Зыкова Т. Не рабы понаехали // Российская газета. 14 марта 2014.

16 Иванова А.А. Актуализация миграционной политики (на материале миграционных законодательств России и США) // Миграционное право. – 2013. № 2. – С. 29 – 31.

17 Казакова Т.В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития // Юридический мир.- 2014. № 5. С. 33 – 37.

18 Карачурина Л.В. Миграционные процессы в РФ// Российская экономика: прогнозы и тенденции. – 2016. – №1. – с.10-12.

19 Купреев С.С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 49-52.

20 Лугуева С.Н. Статистические методы изучения уровня и качества жизни населения/ Актуальные вопросы современной экономики. – 2014. – № 4. -С. 442-446.

21 Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. 5-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2006.

22 Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект: монография / Степанова Л.П. Пятигорск: РИА-КМВ. – 2011. – 188 с.

23 Минакова К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. – № 7(9). – М., Изд. «МЦНО», 2017. – С. 63-69.

24 Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Основные направления развития комплексного межотраслевого института миграционного права // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2009. № 14. – С. 7-10

25 Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: достижения и проблемы // Миграционное право. М.: Юрист. – 2010. № 3. – С. 5-8.

26 Назарова М.Г. Курс социально-экономической статистики под ред. М.Г. Назарова, ЮНИТИ-ДАНА. – 2011. – 168-171 с.

27 Немченко О.В. Правовое регулирование миграционной деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации // Автореф...канд. юрид. наук. – М. – 2012. – С. 12-18.

28 Овчаров А.О. Статистическая методология в системе научных методов финансовых и экономических исследований. Учебник Серия: Магистратура М.: Инфра-М, Магистр. – 2013. – 464 с.

29 Орешина Н.И. К вопросу об определении понятия "миграция" // Юридический мир. М.: Юрист. – 2010. № 3 (159). – С. 43-45.

30 Павлова Е.В. Проблемы правового регулирования миграционных процессов на современном этапе // Наука и практика. Орел: Изд-во Орлов. юрид. ин-та МВД России. – 2010. № 2 (43). – С. 100-104.

31 Плигин В.Н. Состояние и направления развития законодательства о миграции в Российской Федерации // Российское правосудие. М.: РАП. – 2010. № 2 (46).- С. 15-24

32 Плюгина И.В. Проблемы прогнозирования развития миграционного законодательства // Правовые проблемы научного прогресса: Материалы заседаний Международной школы молодых ученых-юристов. Москва, 28-30 мая 2009 г.. М.: Юриспруденция. – 2010. – С. 400-407

33 Пономарева Ю.О. Миграционные процессы в РФ (анализ понятийных категорий) // Проблемы науки конституционного и административного права: Сборник научных трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России. – 2007. – С. 123-129.

34 Прудникова Т.А. Теоретико-правовая и конституционно-правовая характеристики миграционной политики России // Вестник Московского университета МВД России. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России. – 2010. № 2. – С. 129-131.

35 Рыбаковский Л.Л. Концепция миграционной политики России в свете ее национальной безопасности // Миграционное право. М.: Юрист. – 2010. № 3. – С. 9-12

36 Рыхтик М.И. Особенности зарубежного опыта урегулирования проблем, связанных с интенсификацией миграционных потоков // Миграционное право. М.: Юрист. – 2008. № 3. – С. 40-44

37 Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Российский следователь. – 2008. № 23. – С. 37 – 39.

38 Сасина И.Е. Проблемы совершенствования государственной миграционной политики РФ // Юристъ-Правоведъ. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России. – 2010. № 3. – С. 106-109.

39 Семенова А.В. Актуальные проблемы регулирования миграционных отношений // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): Сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.). Саратов: ГОУ ВПО "Саратов. гос. академия права". – 2010. – С. 66-67.

40 Становление и развитие миграционного законодательства в России: политико-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Синякова Г.Ю. Казань. – 2006. – 28 с.

41 Трыканова С.А. Компаративный анализ эффективности политико-правовых механизмов регулирования международной миграции в России и странах Европейского союза // Миграционное право. – 2012. № 3. – С. 37 – 39.

42 Трыканова С.А. Модернизация миграционной политики Российской Федерации: актуальные вопросы организационно-правового регулирования // Миграционное право. – 2012. № 2. – С. 26 – 31.

43 Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. – 2006. № 7. – С. 3 – 12.

44 Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – 2008.

45 Хуринов Г.А. К вопросу о теоретико-правовом аспекте понятия и сущности миграции // Юристъ-Правоведъ. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России. – 2007. № 6. – С. 79-82

46 Шатохин И.В. К вопросу об унификации понятийного аппарата правовой основы в сфере миграции // Очерки новейшей камералистики. Краснодар: ГУК КК "Кубанькино". – 2010. № 1. – С. 55-56

47 Шкляр Я.А. Миграционная политика в РФ: сложившаяся ситуация, проблемы, пути решения // Права человека: история, теория, практика:

Материалы научно-практической конференции: Курский государственный технический университет, 10 декабря 2009 г.. Курск: ООО АПИИТ "ГИРОМ". – 2009. – С. 137-141

48 Шнякина М.Ю. Проблема функционирования миграционных режимов в субъектах Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки: Материалы VI Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 5-6 мая 2010 г.). Челябинск: Изд-во ООО "Полиграф-Мастер". – 2010. – С. 148-151.

49 Шойко И.С. Понятийный аппарат в сфере миграционных отношений // Представительная власть XXI век. М. – 2009. № 8 (95). – С. 43-46

50 Янц М.А. Современные проблемы миграционного законодательства в аспекте соблюдения прав и свобод человека // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. – 2009. – Вып. 3. – С. 167-172.