

© **Нина Петровна Седова**
Кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых
дисциплин
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: sedova.57@list.ru

Sedova Nina Petrovna
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the
Department of Civil Law Disciplines,
Vladimir branch of the RANEPa
e-mail: sedova.57@list.ru

© **Даниил Игоревич Фионов**
МВД РОССИИ
e-mail: danil199896@gmail.com

Fionov Daniil Igorevich
Ministry of Internal Affairs of Russia
e-mail: danil199896@gmail.com

© **Игорь Олегович Мельников**
ООО «Новые Трубные Технологии»,
г. Москва
e-mail: igor.melnikov@gmail.com

Melnikov Igor Olegovich
New Pipe Technologies, LLC,
Moscow
e-mail: igor.melnikov@gmail.com

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ ГРАЖДАН НА МАТЕРИАЛАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ (ГОРОД ПОДОЛЬСК)

Legal regulation of the migration of citizens on the materials of the Federal Migration Service of Russia in the city of Podolsk

Аннотация: статья посвящена исследованию основных направлений миграционной политики, ее институциональному обеспечению, анализу создания нормативно-правовой базы и системы сбора информации о миграционных перемещениях населения в России.

Annotation: The article is devoted to the study of the main directions of migration policy, its institutional support, analysis of the creation of a regulatory framework and a system for collecting information on migration movements of the population in Russia.

Ключевые слова: миграция, регулирование миграционных процессов, нормативно-правовое обеспечение, институциональное обеспечение.

Keywords: migration, regulation of migration processes, regulatory support, institutional support.

Миграционные процессы всегда имели место в истории цивилизаций, но никогда раньше они так масштабно не влияли на политическое, социально-экономическое, культурное состояние как стран-доноров, так и стран-реципиентов.

Сегодня Россия является страной происхождения, назначения и транзита мигрантов, что требует от нее полноценного участия в

современных процессах глобального миграционного перераспределения человеческого потенциала.

Миграционные процессы, особенно международные, всегда имели значительное влияние на развитие человечества. По оценкам Организации Объединенных Наций, 3,1 % жителей планеты, а это около 214 000 000, - это мигранты (лица, проживающие не в тех странах, где родились).

В последние годы ученые, общественность и политики пришли к выводу о значительном положительном потенциале международной миграции для развития человечества. Вместе с тем, как и другие социально-экономические явления, миграцию нельзя оценивать однозначно. Она несет как ряд преимуществ, так и серьезные вызовы, отражает и объективно разные позиции по определению направлений миграционной политики стран назначения и происхождения мигрантов.

Максимизировать положительные и минимизировать негативные последствия миграции, удовлетворить интересы всех ее участников - стратегическая цель миграционной политики в условиях глобализационных процессов.

Миграционная политика государств не статична, она может меняться и определяться в зависимости от многих политических, экономических, социальных, культурных и других факторов. Ее реализация должна быть обеспечена четким и прозрачным регулированием на государственном уровне в части нормативно-правового, институционального, кадрового обеспечения.

Россия прошла неоднозначный путь формирования миграционной политики, со своими проблемами, неожиданными политическими решениями и формами ее реализации. Все это требует изучения особенностей формирования миграционной политики РФ и роли государственного регулирования миграционных процессов как технологического аспекта в реализации этой политики.

Исследования особенностей формирования государственной миграционной политики России в целом и нормативно-правового и институционального обеспечения регулирования миграционных процессов в частности нашли свое отражение в трудах отечественных ученых Д. И. Беднякова, Г. А. Лашина, Ю. И. Мигачева, А. С. Овчинского, Л. Л. Попова, Г. К. Синилова, С. В. Тихомирова и иных авторов.

Эти вопросы сегодня в России очень популярны и обсуждаются на разных уровнях; им посвящаются конференции, круглые столы, семинары. Вместе с тем они нуждаются в дальнейшей обработке для совершенствования государственных подходов по регулированию миграционных процессов.

Цель статьи заключается в изучении особенностей формирования миграционной политики России, основных ее направлений и инструментов, определении круга проблем и перспектив развития государственного регулирования миграционных процессов.

Формирование миграционной политики государства, которая бы отвечала современным требованиям, сегодня превращается в задачу стратегического значения, от успешного решения которой во многом будет зависеть дальнейшее развитие нашей страны. Основной задачей по минимизации негативных и максимизации положительных последствий миграции должно стать совершенствование государственной политики в этой сфере, четкое осознание ее целей, нормативно-правовое и институциональное обеспечение ее реализации.

Миграционную политику определяют как сознательное и целеустремленное влияние общества на миграционные процессы в целях формирования желаемой их интенсивности, направленности и состава на основе присущих им закономерностей и тенденций [9].

Миграционная политика должна включать принципы и подходы к перемещенному населению, в том числе и международные, базироваться на национальных интересах, зависеть от исторических традиций и актуальной миграционной ситуации. Она непосредственно связана с другими направлениями государственной политики, в частности демографической, политикой занятости, внешней политикой.

Содержание миграционной политики государства зависит от стратегической цели, сформулированной главами государства в этой сфере и направленной на ее достижение. В наиболее общей форме определяют три варианта такой цели: уменьшение иммиграции (эмиграции), увеличение иммиграции (эмиграции) или сохранение статус-кво.

Вместе с тем основными условиями формирования эффективной миграционной политики и определения адекватных вызовам современности ее направлений должны быть: обеспечение нормативно-правового поля реализации, создание институциональных условий и налаживания системы оперативного сбора и анализа информации о миграционных перемещениях населения.

В рамках МВД России создано и успешно функционирует Главное управление миграции МВД России (ГУВМ МВД России), которое как структурное подразделение центрального аппарата МВД России обеспечивает и осуществляет в рамках своей компетенции функции разработки и реализации государственной политики, а также нормативно-правового регулирования в сфере миграции [8].

Правовыми основами деятельности МВД России в сфере миграции являются: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; федеральные конституционные законы и федеральные законы; нормативные правовые акты федеральных государственных органов; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Основной Закон Российской Федерации закрепляет правовой статус иностранцев в Российской Федерации. Таким образом, ч. 3 ст. 62

Конституции Российской Федерации провозглашает, что иностранцы пользуются правами в Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации [3].

К международно-правовым документам, регулирующим миграционные отношения, относятся: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация Организации Объединенных Наций о правах человека лиц, которые не граждане страны проживания, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Международные соглашения имеют первостепенное значение для российского законодательства в сфере миграции. Естественно, что большинство легальных источников в сфере миграции - это законы Российской Федерации. Например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», Федеральные законы от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 2002 г. «Статус иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июня 2006 г. «О регистрации мигрантов и лиц без гражданства в Российской Федерации», Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Указ Президента РФ «О мерах по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом» и другие [1-6].

Нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации регулируют многие вопросы в сфере миграции, в том числе в сфере информационного обеспечения. Например, постановления Правительства РФ «О миграционной карте», «О государственной информационной системе учета миграции» и др. [2-7].

Следующую группу источников права составляют нормативные правовые акты различных федеральных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести межведомственные постановления «О ведении и использовании центральной базы данных для регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и постоянно или постоянно проживающих в Российской Федерации», «О Типовом соглашении об обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета», «При утверждении Положения о порядке обучения и ведения информационной таблицы, создаваемой в процессе государственной регистрации отпечатков пальцев» и др. [9].

Миграционные отношения могут регулироваться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, такими как, например, Указ главы Подольского округа от 2 июня 1997 года «О размещении вынужденных переселенцев на территории Подольского края»

и др. Таким образом, активная законотворческая деятельность значительно конкретизировала миграционную политику, помогла нормативно закрепить определенные ее направления. Однако постоянные изменения, происходящие в мире, и в России в частности, в динамике и в структуре миграционных потоков требовали дальнейших действий в формировании новых актуальных направлений миграционной политики, отвечающих современному развитию страны. Вместе с тем с середины двухтысячных годов действия государства в этом направлении были ослаблены.

Важной вехой в развитии миграционного законодательства России стало утверждение в мае 2011 года Концепции государственной миграционной политики, которая определяла стратегические цели, задачи, механизмы, принципы и стандарты по обеспечению прав и свобод граждан в сфере государственной миграционной политики России [8], а уже в октябре 2011 года правительством был утвержден план мероприятий по ее реализации.

Концепция стала первым комплексным документом, определяющим все направления, мероприятия, принципы, на которых должна основываться государственная миграционная политика. Вместе с тем многие специалисты считают ее слишком декларативным документом.

Создание нормативно-правовой базы органически связано с развитием институционального обеспечения миграционной политики государства. Уже в 1993 году было создано Министерство по делам национальностей и миграции - первый специализированный орган исполнительной власти, к компетенции которого были отнесены формирование и реализация государственной миграционной политики. С целью экономии государственных средств временно, как ранее считалось, в нем были объединены функции обеспечения прав национальных меньшинств, связей с российской диаспорой за рубежом и регулирования миграционных процессов. В дальнейшем предполагалось, что с накоплением необходимого опыта и разработкой миграционного законодательства соответствующие подразделения Министерства станут основой полноценной Государственной миграционной службы.

В России в течение всего времени система органов миграционного менеджмента испытывала многочисленные организационно-правовые изменения, что не могло не отразиться на эффективности ее деятельности. Вопрос создания отдельного целостного органа управления миграциями никем не отрицался, однако долгое время и не решался.

В конце концов, соответствующим Указом Президента РФ было создано и утверждено Положение о Государственной миграционной службе РФ (ГМС России). Она является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется кабинетом министров через министра внутренних дел.

На нее возложены задачи по реализации государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия

нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов.

Важной задачей формирования миграционной политики является создание надлежащей системы миграционной статистики, которая в свою очередь обеспечивала бы определение верных стратегических направлений в этой сфере.

Брак объективных данных об объеме и характеристике миграционных процессов становится препятствием разработке адекватных политических решений не только по миграции, но и в сфере экономики, общественного развития, национальной безопасности [4].

О необходимости постоянного статистического сопровождения миграции и обеспечения управленцев объективной и важной информацией неоднократно говорилось в правительственных документах; обращали внимание на эту проблему российские ученые, предлагали пути налаживания надлежащего мониторинга миграций, в частности этот вопрос поднимали в своих работах Э. Либанова, А. Позняк, А. Хомра и другие.

Однако до сих пор многие статистические данные о миграции являются разбросанными, в том числе это текущий учет о регистрации/снятия с регистрации (прописке/выписке) граждан путем обработки листов прибытия/убытия, которые заполняются в паспортных столах ; ведомственная статистика уполномоченных в этой сфере органов исполнительной власти, а именно Государственной миграционной службы, Государственной пограничной службы РФ, Министерства социальной политики РФ, Министерства образования, Министерства иностранных дел и тому подобное.

Следует отметить, что информацию, которую собирают эти ведомства, часто нельзя сравнить, потому что каждое из них имеет свои специфические задачи и потребности и осуществляет статистический учет в соответствии с ними, а не с целью отслеживания миграционных процессов как таковых [4].

В связи с неполными и неточными данными миграционной статистики важным альтернативным источником данных, в том числе и о внешней миграции населения, являются выборочные обследования. Но, хотя благодаря опросу накоплен значительный эмпирический материал о миграции, они в основном малорепрезентативные, поскольку охватывают лишь незначительную часть населения и территории, проводятся нерегулярно, их данные практически несопоставимы в результате применения различных методик.

Таким образом, в России существует целый ряд источников данных о миграции, но ни один из них в отдельности не обеспечивает исчерпывающей информации об этом явлении. Поэтому налаживание систематического и оперативного учета миграций актуально. Его необходимо осуществлять по единой методике, что позволит совместить

информацию различных ведомств и обеспечить современными техническими возможностями. А это в свою очередь обеспечит создание информационной основы для принятия объективных управленческих решений в сфере миграционной политики.

Основным инструментом реализации государственной миграционной политики является миграционное законодательство, регулирующее правовые отношения, возникающие в сфере миграции. Законодательно определяются также полномочия государственных органов по управлению миграциями. Анализ особенностей миграционной политики, основных ее направлений и инструментов свидетельствует о том, что Россия имеет разветвленную систему миграционного законодательства, направленного на соблюдение основных прав и свобод человека.

Список литературы

1. Об информации, информационных технологиях и защите информации: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. Об информации, компьютеризации и защите информации: Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 8, ст. 609 (утратил силу).

3. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации, декабрь 21, 2016 № 699 (актуальная редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. Вопросы деятельности Главного управления миграции МВД Российской Федерации: Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

5. О мерах по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию: Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

6. О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

7. О национальной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

8. Фундаментальные принципы миграционной политики: учебное пособие / под общ. ред. М. М. Капицина, И. Н. Барцица, К. О. Ромадановского, М. Л. Тюркина и др. - М. : Институт научных исследований и информации, 2010.

9. Орлов Е. И. Компьютеризация высших уровней государственной власти. - М. : Информиздат, 2017.

10. Обидин В. С. Актуальные вопросы совершенствования информационного обеспечения деятельности визово-регистрационной службы // Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел: сборник. – М. : Академия МВД СССР, 1981. - С. 76-88.