Василий САМОЙЛОВ

Легальные миграционные процессы: эффективность государственно-правового управления

В последние десять лет в Российской Федерации наблюдается активизация миграционных процессов международного и внутрироссийского масштаба. Чтобы объективно судить о качестве государственно-правового регулирования в этой сфере, исследователи и эксперты выделяют различные виды таких процессов.

Деятельность федеральных органов государственной власти в основном направлена на реализацию государственной программы «Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». В соответствии с этим к концу 2008 г. в Россию должны были переселиться не менее 500 тыс. человек. Перечень лиц, подпадающих под действие программы, был расширен Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», так что само понятие «соотечественник» стало существенно размытым.

На 1 февраля 2013 г., через 49 месяцев после планового завершения второго этапа государственной программы, насчитывалось 125 тыс. человек (25% от плановых показателей) – участников этой программы. Но и это «достижение» стало возможным, благодаря «открытию шлюзов» в 2012 г. для вербовки участников программы непосредственно на российской территории (сразу 63 тыс. человек за прошлый год пополнили ряды «соотечественников», или свыше 50 %).

13 июня 2012 г. была принята одобренная Президентом страны Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Но и это, даже под углом формально-юридической оценки, ясности в сферу миграционных процессов не внесло.

Во-первых, данная Концепция не представляет собой нормативный правовой акт (например, как Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.). Во-вторых, не разработан понятийный аппарат. В частности, 5 понятий из 11 связаны со сроками миграции и неоднозначно обоснованы: временная миграция (на определенный срок), долгосрочная миграция (не менее одного года), краткосрочная миграция (менее одного года), сезонная трудовая миграция (только в течение части года), трудовая миграция (временная миграция). На наш взгляд, долгосрочная и краткосрочная, трудовая и временная миграция оказываются аналогичными. В-третьих, в Концепции не говорится ни слова о сущности государственной миграционной политики. Только в 17-м пункте изложены некие элементы государственной миграционной политики, которые заодно являются и проблемами миграции. Речь идет о создании условий для адаптации и интеграции мигрантов, защите их прав и свобод, обеспечении социальной защищенности.

В-четвертых, миграционные процессы в Концепции не определены (не выражены, не установлен их перечень и т.п.).

С учётом перечисленных факторов сложно установить отношение федеральных органов государственной власти к выработке и реализации государственной миграционной политики или к государственно-правовому управлению реальными миграционными процессами в России.

Однако «изучение» миграции ведется в стране постоянно. С 2004 г. в этой области защищены несколько сотен диссертаций по различным научным специальностям (вплоть до защиты работ по темам «Небесно-механические аспекты миграции» и «Миграционной педагогики» и т.д.). Почти все исследователи трактуют миграцию как территориальное перемещение людей (населения). Разработчики Концепции, например, ведут речь о «перемещениях иностранных работников».

Чтобы внести ясность в столь непростую сферу, предлагаем для начала определиться с понятием **миграция**, согласно Основному закону страны.

Миграция – *социально-экономическое явление, формирующееся в процессе реализации людьми своих намерений, связанных с передвижением и приобретением нового гражданско-правового статуса в местах вселения, а также с интересами семьи, общества и государства*. Приведенное определение можно выразить формулой миграции, а именно:

МиГ = $П^1$ + $П^2$ + $П^3$,

где: **$П^1$** – проектирование намерений (в том числе умысел);

$П^2$ – передвижение (согласно ст. 27 Конституции РФ);

$П^3$ – приживаемость (пребывание, проживание, регист-

Василий Самойлов, доктор политических наук, профессор права, профессор Московского университета МВД России (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д.12). E-mail: vsamoilov@miemp.ru

Аннотация: В статье рассматриваются особенности регулирования легальных миграционных процессов в Российской Федерации. На основе разработанной автором методологии исследования миграционных процессов сформулированы предложения по первоочередным мерам, необходимым для формирования правового поля в этой сфере.

Ключевые слова: миграция, органы государственной власти, соотечественники, миграционная политика.

LEGAL MIGRATION: THE EFFECTIVENESS OF THE STATE LEGAL DEPARTMENT

Vasily Samoilov, Doctor of Political Sciences, Professor of Law, Professor of Moscow State University Russian Ministry of Internal Affairs (117437, Moscow, st. Academica Volgin, 12). E-mail: vsamoilov@miemp.ru

Summary: This article discusses the features of the regulation of legal migration in the Russian Federation. Based on the research methodology of migration developed by the author makes proposals for priority actions for the formation of the legal framework in this area.

Keywords: migration, public authorities, nationals and immigration policy.

рация временного пребывания, вид на жительство, приобретение гражданства РФ).

То есть формула миграции включает критерии, идентифицирующие процессы миграции, а именно – наличие проектирования, передвижения и приживаемости. Только при условии соответствия процесса всем трем критериям его можно идентифицировать в качестве миграционного. Однако есть и исключения: аутсорсинг (без $П^2$ и вынужденная миграция (без $П^1$).

Согласно изложенной критериальной основе, в Российской Федерации государственно-правовому управлению подлежат восемь миграционных процессов. Это иммиграция, расселение, внешняя трудовая миграция, переселение соотечественников, вынужденная миграция, эмиграция, реадмиссия, нелегальная миграция. Кроме того, мы выделяем еще *три критерия по наличию в каждом миграционном процессе:*

а) соответствующая институциональная основа;

б) сформированное и действующее законодательство – свыше 300 нормативных правовых актов;

в) участники миграционных правоотношений.

Среди наблюдаемых миграционных процессов можно выделить **процессы – миллионники**:

- *иммиграция – 15 млн человек (из них 35% были вовлечены в этот процесс неоднократно);*
- *расселение – 3 млн человек;*
- *внешняя трудовая миграция – 4 млн человек;*
- *нелегальная миграция – 2,0 млн человек.*

В **процессы – тысячники** вовлечено значительно меньшее число людей:

- *вынужденная миграция – менее 50 тыс. человек;*
- *переселение соотечественников – свыше 125 тыс. человек;*
- *эмиграция – 31 155 (за аналогичный период предыдущего года – 29 557) человек;*
- *реадмиссия – около 1 тыс. человек* [www.fms.gov.ru].

При этом нет ни одного законодательного акта, регулирующего правоотношения непосредственно участников миграционных процессов-миллионников. Необходимо в самое ближайшее время разработать отдельный законопроект, регулирующий общественные отношения по каждому процессу-миллионнику, включая все категории его участников. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации должна претерпеть значительные изменения. Во-первых, ей следует придать статус нормативного правового акта. Во-вторых, она должна строиться с учетом подлинно научного личностно-социально-деятельностного подхода.

Необходима всесторонняя подготовка высокопрофессиональных кадров. Очевидно, что на поприще миграции специалисты должны обладать высокой квалификацией в международно-правовой сфере. И учебные заведения для подготовки таких кадров есть. Так, следует продолжить начатую в 2005-2006 учебном году в Московском университете МВД России подготовку специальной группы для профессиональной деятельности в составе ФМС России (в последние два года набор в указанную группу не осуществлялся). На юге страны головным учреждением в системе МВД по регулированию миграционных процессов является Ростовский юридический институт. Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России в городе Домодедово занимается переподготовкой сотрудников по актуальным проблемам миграции.

При системном подходе единственным, не поддающимся государственно-правовому управлению миграционным процессом, является нелегальная миграция. Для обеспечения защиты личности, семьи, общества и государства от внешних и внутренних угроз в сфере миграции следует в первую очередь прийти к однозначному пониманию учеными, законодателями и правоприменителями и термина «миграция» (переселение, колонизация), и сущности каждого миграционного процесса.

Литература

Конституция РФ.

Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»».

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Одобрена Президентом РФ 13 июня 2012 г.

Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы».

План мероприятий по реализации в 2012-2015 гг. (1-й этап) Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 1502-р.

Балашова Т. Н. Миграционные процессы в России и обеспечение национальной безопасности: проблемы правового регулирования: монография. Елец: ЕГУ им. И. А. Бунина, 2007.

Волох В. А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации. М., 2013.

Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.

Самойлов В.Д. Государственно-правовое регулирование социально-экономических и политических процессов: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.

www.fms.gov.ru

References

Konstitucija RF.

Federal'nyj zakon ot 23 ijulja 2010 g. № 179-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj politike Rossijskoj Federacii v otnoshenii sootechestvennikov za rubezhom»».

Koncepcija demograficheskoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 g. Ukaz Prezidenta RF ot 9 oktjabrja 2007 g. № 1351.

Koncepcija gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 g. Odobrena Prezidentom RF 13 ijunja 2012 g.

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 ijulja 2012 g. № 711 «O voprosah Federal'noj migracionnoj sluzhby».

Plan meroprijatij po realizacii v 2012 – 2015 gg. (1 jetap) Koncepcii gosudarstvennoj migracionnoj politiki RF na period do 2025 g. Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 21 avgusta 2012 g. № 1502-r.

Balashova T. N. *Migracionnye processy v Rossii i obespechenie nacional'noj bezopasnosti: problemy pravovogo regulirovanija: monografija*. Elec: EGU im. I. A. Bunina, 2007.

Voloh V. A. *Formirovanie i realizacija gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii: sostojanie, tendencii, puti optimizacii*. M., 2013.

Samojlov V.D. *Migraciologija. Konstitucionno-pravovye osnovy: Monografija*. Moscow, JuNITI-DANA, Zakon i pravo, Publ.2013.

Samojlov V.D. *Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie social'no-jekonomicheskih i politicheskih processov*: Moscow, JuNITI-DANA, Zakon i pravo, Publ. 2013.

www.fms.gov.ru