

*А.С. Казаков**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Миграция населения, будучи естественным процессом, позволяет сбалансировать социально-экономическую, политическую, духовную сферу мирового сообщества и, с этой точки зрения, представляется явлением положительным, поскольку в результате перемещений населения происходит социокультурный обмен, удовлетворяются потребности мировой экономики. В то же время миграция населения может представлять угрозу национальной безопасности государства. Активизация миграционных процессов несет угрозу национальной безопасности в той мере, в какой государство оказывается подверженным неконтролируемой, незаконной миграции.

Указанные процессы получают свое стремительное развитие под влиянием процессов глобализации. Учитывая особенности текущей исторической ситуации для Российской Федерации, миграционные процессы представляют собой очевидную угрозу.

Так, в частности, по мнению многих исследователей, в настоящей миграционной ситуации, сложившейся в стране, конституционные основы российской государственности могут быть подвержены таким угрозам, как, например, «формирование мононациональных популяций в результате вытеснения из ряда национальных республик русских»¹. В этой связи следует отметить, что существенно сократилась численность и доля русских в Дагестане, где она в 1989 г. составляла всего 9,2%, а к 2008 г. уменьшилась почти вдвое, в двух Республиках (Чеченской и Ингушской) она уменьшилась с 23,1% до 2,9%, т.е. в 8 раз². Таким образом, следует

* **Казаков А.С.** – аспирант кафедры теории и истории государства и права Российского университета дружбы народов.

¹ Из доклада Л.Л. Рыбаковского на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы международно-правового обеспечения миграционной безопасности России» (25 марта 2010 г.).

² См.: Рыбаковский Л.Л. Концепция миграционной политики России в свете ее национальной безопасности // Миграционное право. 2010. № 3.

согласиться с мнением о том, что указанные обстоятельства свидетельствуют о реальной угрозе основам федеративного устройства Российской Федерации и ее территориальной целостности³.

С учетом вышесказанного очевидно, что участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок труда требуют более эффективного государственного регулирования миграции.

Характерно, что миграция только в начале 1990-х гг. стала восприниматься в качестве явления, требующего собственного правового обеспечения⁴.

Следует отметить, что современное правительство Российской Федерации понимает сложность и опасность указанных проблем. В настоящее время в России формируется всесторонняя, научно обоснованная система регулирования миграционных процессов. Миграционная политика Российской Федерации формировалась на протяжении последних семнадцати лет, и условно ее можно разделить на несколько этапов. Каждый из этапов можно охарактеризовать наличием нормативных актов, отражающих направление миграционной политики России.

Первый этап миграционной политики нашей страны формируется с начала 90-х гг. XX столетия. Нормативно-правовые акты того времени по своему содержанию в большинстве своем ориентированы на граждан бывшего СССР. Следует отметить два важных фактора: провозглашение государственного суверенитета России и появление новых независимых и суверенных государств на территории бывшего Советского Союза – определили необходимость совершенствования действующего и развития нового миграционного законодательства Российской Федерации.

³ Краснова К.А., Сибгатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3.

⁴ Немытина М.В. Гармонизация частного и публичного как универсальный методологический подход в правовом регулировании // Современное правовое образование: поиск методологических оснований. Материалы Всероссийской научной конференции. 26 марта 2010 г. М., 2011. С. 333.

Основы федеральной миграционной политики начали формироваться еще в 1993 г. Так, 16 декабря 1993 г. был принят Указ Президента РФ № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля», которым на Федеральную миграционную службу России (ФМС) были возложены следующие задачи: контроль за въездом на территорию страны иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, следующих транзитом, их идентификация, регистрация и учет; осуществление мер по предупреждению неконтролируемой миграции и организации депортации иностранцев в установленных законодательными актами случаях и порядке; рассмотрение ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию России, о предоставлении убежища⁵.

Очевидно, что на формирование миграционной политики того периода оказывали существенное влияние внутренние факторы, а именно – сложная криминогенная обстановка в стране. Не последнюю роль в этом процессе сыграли мигранты, потянувшиеся с различных мест постсоветского пространства. Экономика в государстве того времени в большей степени была теневой, иммигранты также пополняли именно этот сектор, вливались в моноэтнические преступные группировки, действующие на постсоветском пространстве.

В этой связи неудивителен общий концепт разработанной миграционной политики, который сводился к обоснованию необходимости существенного ужесточения миграционной политики государства, принятия законодательных актов, направленных на отсеивание иностранных граждан и лиц без гражданства, стремящихся въехать, жить и получить гражданство.

Таким образом, этот период времени ознаменовался принятием нормативной регламентации права на свободу передвижения, большей доступностью приобретения российского гражданства по сравнению с гражданством других государств, защитой прав беженцев и вынужденных переселенцев⁶.

Со второй половины 90-х гг. прошлого столетия начинается следующий этап миграционной политики России. В этот период

⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства. 1993. № 51.

⁶ Немытина М.В. Указ. соч. С. 333.

времени интенсивно формируется законодательство Российской Федерации как самостоятельного, независимого государства. Были приняты законодательные акты, направленные на регулирование иммиграционных процессов, приведение их в соответствие с международной практикой. Последнее новшество было вызвано влиянием внешних причин, обусловленных влиянием процессов глобализации.

В частности, в 1996 г. был принят Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷, который установил порядок въезда, транзита и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от цели въезда.

В 2002 г. были приняты Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁸ и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹. Эти законодательные акты уравнивали правовое положение иностранных граждан из дальнего зарубежья с правовым положением бывших соотечественников, определили правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

Принятие данных законов можно считать системообразующим этапом, так как они определили правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Еще одним новшеством российского законодательства, созданным под влиянием преимущественно внешних факторов, ужесточающим контроль над иммиграционными процессами, стала ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», введенная в 2008 г.

Объективная сторона данного преступления заключается в организации незаконной миграции несколькими способами, в том числе организации транзитного проезда, незаконного въезда и пребывания в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства.

Вместе с тем в современной миграционной политике следует отмечать и типично либеральные тенденции. Так, важной вехой в

⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. N 34. Ст.4029; 2003. N 2. Ст. 159.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

этом процессе стало выяснение количества незаконных мигрантов на территории РФ. Для этого во исполнение поручения Совета Безопасности Российской Федерации, в соответствии с распоряжением МВД России от 07.05.2004 № 1/3134, Федеральной миграционной службой в период с января по март 2006 г. было организовано проведение экспертного исследования с целью определения масштабов незаконной иммиграции на территории РФ в настоящее время.

Следующим шагом в формировании новой миграционной политики можно считать проведение миграционной амнистии для легализации правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ. Миграционная амнистия проводилась с 22 сентября по 1 декабря 2005 г. в качестве эксперимента в десяти регионах России: Москве и Московской области, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Красноярском, Приморском и Краснодарском краях, в Омске, Иркутске и Сахалинской области¹⁰.

Следует отметить, что принятие указанных законодательных актов в целом положительным образом влияет на оформление режима пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Упрощая процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, устанавливая порядок миграционного учета, вводя преимущества для граждан тех стран, с которыми у России установлен безвизовый режим. Российская Федерация решает ряд демографических и экономических проблем.

Таким образом, новейший период в развитии миграционной политики характерен значительным усилением контроля со стороны государства, в результате чего миграционную политику России в последний период можно охарактеризовать как направленную на установление относительного баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании миграционных отношений¹¹.

¹⁰ Подробнее см.: Кобец П.Н. О развитии миграционного законодательства и формировании миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 2. С. 12.

¹¹ Немытина М.В. Указ. соч. С. 334.

Представляется, что в XXI в. актуальность проблемы правового регулирования незаконной миграции в России будет возрастать. Процессы экономического и политического размежевания бывших стран СССР, этнополитические конфликты в России, открытие границ для международной криминальной миграции вывели на первый план политические причины миграции.

Несмотря на то, что правительство, демонстрируя понимание проблемы, уделяет миграционной политике повышенное внимание, представляется, что еще предстоит целенаправленная и последовательная деятельность в данном направлении.

В этой связи отметим, что необходима перспективная правовая миграционная политика, адекватная вызовам и проблемам, с которыми столкнулась Россия: она должна охватывать все направления в области миграции.

Для этого необходима всесторонне взвешенная обновленная Концепция государственной миграционной политики, включающей как миграционную стратегию, так и организационно-практическую деятельность по ее осуществлению.

Концепция должна определить задачи государственной миграционной политики, приоритетными в числе которых следует рассматривать: иммиграцию – привлечение в страну населения в целях компенсации естественной убыли населения и пополнение трудовых ресурсов; оптимизацию внутренней миграции, включая повышение ее интенсификации и направление векторов передвижения населения внутри страны, без чего экономическое развитие ряда стратегически важных регионов будет невозможным; конструктивную интеграцию мигрантов, обеспечивающую их социальное, экономическое и политическое «вживание» в российское общество, вплоть до полной их натурализации – стать полноправными гражданами России.

Представляется, что для решения этих первоочередных задач, как и других, необходим соответствующий механизм реализации государственной миграционной политики, который должен включить нормативно-правовое, кадровое и научное обеспечение, а также информационную и финансовую гарантию.

Роль государства в управлении миграционными процессами должна стать определяющей.

Таким образом, следует согласиться с мнением о том, что осуществляя государственную деятельность в области миграции населения, следует исходить из того главного, что эффективная государственная политика – один из важнейших ресурсов для социально-экономического развития и модернизации страны, в конечном итоге – для обеспечения ее безопасности в условиях активизации глобализационных процессов¹².

¹² Рощин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционное право. 2011. № 3. С. 38.