

**О ПОНЯТИИ И ОСНОВНЫХ ПРИОРИТЕТАХ
МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В. В. Гриценко, О. А. Сазонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 марта 2019 г.

Аннотация: рассматривается проблема реализации миграционно-правовой политики Российской Федерации, а также исследуется специфика административно-правового регулирования. Установлена необходимость осуществления государственной миграционно-правовой политики с учетом современных тенденций, характерных для основных направлений деятельности России в миграционной сфере. Выявлены и изучены основные приоритеты в границах рассматриваемой тематики, исследовано их содержание. Аргументируется, что миграционно-правовую политику в административно-правовом аспекте следует рассматривать как разновидность правовой политики, представляющую собой научно-обоснованную, планомерную и системную деятельность органов исполнительной власти по созданию эффективного механизма административно-правового регулирования в сфере миграции и ориентирующуюся на рассмотренные современные приоритеты.

Ключевые слова: правовая политика, миграционная сфера, миграционно-правовая политика, основные приоритеты миграционно-правовой политики, административно-правовое регулирование в сфере миграции.

Abstract: in article is considered the problem of realization of migratory and legal policy of Russian Federation, also is investigated the specifics of administrative and legal regulation. Need of implementation of the state migratory and legal policy taking into account current trends, characteristic for the main activities of Russia in the migratory sphere is established. The main priorities in borders of the considered subject are revealed and studied, their contents is investigated. It is reasoned that the migratory and legal policy in administrative and legal aspect should be considered as the kind of legal policy representing the scientifically based, systematic and system activities of executive authorities for creation of the effective mechanism of administrative and legal regulation in the sphere of migration and which is guided by the considered modern priorities.

Key words: legal policy, the migratory sphere, migratory and legal policy, the main priorities of migratory and legal policy, administrative and legal regulation in the sphere of migration.

В наиболее обобщенном понимании политика интерпретируется как область взаимодействия между классами, партиями, нациями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями¹. Это важный и сложный пласт общественной жизни, самостоятельный мир политических ценностей

¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2016. С. 469.

и интересов². Если обратиться к термину, то *политика* – это деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также общественных классов, партий и других классовых организаций, определяемая их интересами и целями³.

По мнению А. Д. Вейсмана, политика – это государственная наука, искусство управлять государством⁴. Иного мнения придерживается Дж. Бьюкенен, рассматривающий политику как сложную систему обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. И эта в конечном счете добровольно выбранная основа для политического согласия позволяет опровергнуть распространенный во многих современных исследованиях взгляд на политику исключительно как на власть⁵.

Следует отметить, что политика является объектом изучения многих взаимосвязанных наук, таких как юриспруденция, политология, история, социология, философия, география, экономика и др. Практически все науки об обществе, человеческой деятельности в той или иной мере интересуются феноменом политики, но каждая со своей точки зрения. В результате политика одновременно исследуется с различных сторон, на разных уровнях, в разнообразных ракурсах, аспектах и направлениях (предмет, задачи, функции, механизм действия и т. д.).

В связи с этим представляется необходимым обозначить научную позицию по вопросу определения *правовой политики*, которая рассматривается как комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права⁶. Подавляющая часть внутренней и внешней политики государства реализуется через право, его нормы, прежде всего конституционные и административные, а также базируется на международно-правовых принципах и стандартах, сформированных мировым сообществом. Правовая политика – особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, которая воплощается прежде всего в конституциях, законах, кодексах, других основополагающих нормативных правовых актах, направлена на охрану и защиту данного социального строя, развитие и совершенствование общественных отношений.

Важным свойством правовой политики является ее государственно-волевой характер, властно-императивное содержание, поэтому рас-

² См.: Зеркин Д. П. Основы политологии. Ростов н/Д., 1996. С. 4.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М., 1989. С. 449.

⁴ См.: Вейсман А. Д. Греческо-русский словарь. СПб., 1899, репринт 1991. Т. 3. С. 360.

⁵ См.: Бьюкенен Дж. Соч. : в 2 т. М., 1999. Т. 2. С. 187.

⁶ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 639.

сма­три­вае­мая по­ли­ти­ка ха­рак­те­ри­зу­ет­ся сле­ду­ю­щи­ми чер­та­ми: ос­но­вы­ва­ет­ся на пра­ве и свя­за­на с ним; осу­ществ­ля­ет­ся пра­во­вы­ми ме­то­да­ми; ох­ват­ы­ва­ет глав­ным об­ра­зом пра­во­вую сфе­ру де­я­тель­но­сти; опира­ет­ся, ко­гда это не­об­хо­ди­мо, на прин­уж­де­ние; яв­ля­ет­ся пуб­лич­ной, офи­ци­аль­ной; от­ли­ча­ет­ся нор­ма­тив­но-ор­га­ни­за­ци­он­ны­ми на­ча­ла­ми. Ва­жно от­ме­тить, что имен­но ад­ми­ни­стра­тив­ное пра­во име­ет оп­ре­де­ля­ю­щее зна­че­ние для ре­гу­ли­ро­ва­ния ука­зан­ной по­ли­ти­ки.

По спра­вед­ли­во­му за­ме­ча­нию В. Н. Ку­дряв­це­ва, спе­ци­фи­ка пра­во­вой по­ли­ти­ки по срав­не­нию с ины­ми ви­да­ми по­ли­ти­ки со­сто­ит в том, что она все­гда пред­по­ла­га­ет ис­поль­зо­ва­ние ме­то­дов пра­во­во­го ре­гу­ли­ро­ва­ния⁷. Ос­нов­ные на­прав­ле­ния в рос­сий­ской пра­во­вой по­ли­ти­ке вы­ра­ба­ты­ва­ют­ся Пре­зи­ден­том РФ, Пра­ви­тель­ством РФ, за­ко­но­да­тель­ны­ми и ис­пол­ни­тель­ны­ми ор­га­на­ми го­су­дар­ствен­ной вла­сти и ор­га­на­ми вла­сти субъ­ек­тов РФ, ины­ми ор­га­на­ми, об­ла­да­ю­щи­ми пра­вом за­ко­но­да­тель­ной и­ни­ци­а­тив­ны.

Со­дер­жа­ние пра­во­вой по­ли­ти­ки раз­но­об­раз­но и вклю­ча­ет в се­бя мно­же­ство ком­по­нен­тов: стра­те­гия за­ко­но­да­тель­ства; прин­ци­пы пра­во­во­го ре­гу­ли­ро­ва­ния; ад­ми­ни­стра­тив­ное за­ко­но­тво­р­че­ство; су­деб­но-пра­во­вая ре­фор­ма; за­щи­та прав че­ло­ве­ка; со­вер­шен­ство­ва­ние ос­нов фе­де­ра­ли­зма, го­су­дар­ствен­но­сти; упроч­е­ние за­кон­но­сти, пра­во­по­ря­дка, дис­ци­п­ли­ны и т. д. Среди раз­но­вид­но­стей пра­во­вой по­ли­ти­ки мож­но вы­де­лить за­ко­но­да­тель­ную, ис­пра­ви­тель­ную, су­деб­ную, фи­нан­со­во-пра­во­вую, ми­гра­ци­он­но-пра­во­вую и др.

Так, Л. П. Ефремова предлагает следующее определение миграционно-правовой политики, которая выступая разновидностью правовой политики, представляет собой научно обоснованную, планомерную и системную деятельность государственных органов власти и структур гражданского общества по оптимизации миграционных процессов с учетом интересов личности, общества и государства на основе эффективного механизма миграционно-правового регулирования⁸. Иной точки зрения придерживается Г. А. Хуринов, рассматривая миграционно-правовую политику, прежде всего как отношения, возникающие между участниками миграционного процесса по поводу реализации их прав и обязанностей, связанных с въездом в страну, выездом из страны, пребыванием и проживанием на ее территории⁹.

Миграционно-правовая политика осуществляется Президентом России, Правительством РФ, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами субъектов РФ, Министерством внутренних дел РФ и др. Законодательную функцию

⁷ См.: *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. М., 1978. С. 163.

⁸ См.: *Ефремова Л. П.* Миграционно-правовая политика в современной России : теоретико-инструментальный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 9.

⁹ См.: *Хуринов Г. А.* Миграционно-правовая политика и принципы миграционного права в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 8.

в процессе организации миграционно-правовой политики осуществляет Федеральное Собрание РФ.

Высшим исполнительным органом власти на федеральном уровне выступает Правительство РФ, совместно с которым федеральные министерства, агентства и службы образуют единую систему федеральных органов исполнительной власти¹⁰. На Правительство РФ возложена обязанность по обеспечению проведения единой государственной миграционной правовой политики¹¹, которое разрабатывает законопроекты, реализует подзаконное регулирование миграционных процессов и действующее законодательство, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов, взаимодействует с Президентом РФ и Федеральным Собранием РФ. Отраслевое управление в сфере миграции обеспечивается Министерством внутренних дел РФ, в частности Главным управлением по вопросам миграции МВД России¹², являющимся самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по разработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции. Важную роль в этом процессе выполняют также судебные, прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы. Данные субъекты существенно корректируют реализуемую ими правовую политику, вносят необходимые предложения и рекомендации по ее совершенствованию¹³. Все перечисленные субъекты формирования рассматриваемой правовой политики выступают также и субъектами ее осуществления. Важно отметить, что главным «проводником» миграционно-правовой политики, ее организатором и координатором является государство с его управленческим аппаратом и властными функциями.

Вместе с тем необходимо, чтобы государственная миграционно-правовая политика осуществлялась с учетом современных тенденций и приоритетов, характерных для основных направлений деятельности России в

¹⁰ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 239.*

¹¹ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // *Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712 ; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 3.*

¹² Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 15 апреля 2016 г. № 192. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» : постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П // *Рос. газета. 2016. 1 марта.*

данной сфере. Она должна быть нацелена на преодоление последствий негативных факторов (например, наличие значительного числа незаконных мигрантов; не в полной мере соответствие миграционного законодательства потребностям экономического, социального и демографического развития), а также способствовать решению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению рисков, связанных с притоком мигрантов. Об этом, в частности, упоминал Президент РФ В. В. Путин, обращая внимание на задачи, поставленные в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204¹⁴ и развернутые в национальных проектах. Данные проекты построены вокруг человека и гражданина, а также ради достижения нового качества жизни для всех поколений, которое может быть обеспечено только при динамичном развитии России¹⁵.

В теории права выделено множество *приоритетных направлений* правовой политики, представляющих собой первоочередные задачи, проблемы, вопросы, требующие решения в настоящее время и в ближайшей перспективе¹⁶. К наиболее общим из них относятся: обеспечение прав и свобод человека и гражданина; формирование правового государства, гражданского общества; совершенствование законодательства и практики его применения; создание надежной правовой базы проводимых реформ; борьба с преступностью, терроризмом; воспитание законопослушной личности и др., в соответствии с которыми представляется целесообразным рассмотреть следующие современные основные приоритеты миграционно-правовой политики, на которые должна ориентироваться деятельность государства в сфере правового регулирования.

Так, *обеспечение прав и свобод человека и гражданина* предполагает: признание человека в качестве высшей ценности для государства, уважение и защиту принадлежащих ему прав и свобод, недопустимость их умаления и необоснованного ограничения (ст. 2 Конституции РФ¹⁷); обеспечение и исполнение гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории России, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах государства и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Формирование правового государства и гражданского общества включает: возникновение правового государства там, где общество име-

¹⁴ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁵ Нацпроект – сильная, комфортная Россия : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.

¹⁶ См.: Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 413.

¹⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ет устойчивые демократические, правовые, политические, культурные традиции; для формирования данного правового образования необходим высокий уровень общей и правовой культуры; одним из главных условий формирования является также наличие институтов гражданского общества (например, общественная благотворительная организация помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие»¹⁸); цивилизованное гражданское общество и правовое государство формируются при условии ориентации на социальную справедливость.

Обеспечение законности и правопорядка в обществе подразумевает неукоснительное соблюдение всеми участниками требований законодательства, в том числе миграционного, а также соответствие изданных субъектами государственного управления нормативных правовых актов принятым законам и подзаконным актам. Правопорядок выступает результатом действия законности как свободное воплощение в жизнь прав и обязанностей граждан и иностранных граждан, обеспечивает демократию, определяет цивилизованное общество как общество правопорядка.

Повышение правосознания и правовой культуры характеризуется многообразием форм проявления, а также активной динамикой развития. На основе проведения эффективной правовой политики осуществляется планомерное повышение уровня правосознания и правовой культуры общества, которое взаимосвязано с такими понятиями, как общественное мнение, средства массовой информации, пропаганда.

При выявлении и изучении приоритетов миграционно-правовой политики следует заметить, что действующее законодательство предусматривает «приоритетные направления государственной демографической политики» (ч. 3 Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.)¹⁹, «основные направления миграционной политики» (п. 22 Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг.)²⁰, «основные направления государственной политики по противодействию экстремизму в сфере государственной миграционной политики» (ч. 3 п. 27, подп. «г») Стратегии противодействия

¹⁸ См., например: О медицинском обеспечении беженцев и вынужденных переселенцев : приказ Комитета здравоохранения г. Москвы от 22 июля 1997 г. № 415. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О деятельности уполномоченного по правам человека в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод человека и гражданина в 2015 году : доклад уполномоченного по правам человека в г. Москве. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 28.09.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489 ; 2018. № 41. Ст. 6246.

²⁰ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // Рос. газета. 2018. 1 нояб.

экстремизму в РФ до 2025 г.)²¹, к которым в границах рассматриваемой тематики можно отнести следующие приоритеты, а также исследовать содержание каждого из них:

- содействие переезду в Россию соотечественников, проживающих за рубежом;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе студентов из иностранных государств для обучения и стажировки в РФ;
- совершенствование мер по противодействию незаконной миграции;
- совершенствование механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших российское законодательство;
- создание информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории государства является нежелательным;
- содействие социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

Приоритет *содействия переезду в Россию соотечественников, проживающих за рубежом*, предполагает реализацию программы²² в отношении данных лиц, направленную на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов и решение демографических проблем. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

Выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов подразумевает создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной интеграции, реализацию конституционных прав и свобод; выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев; совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам; поддержание инфраструктуры объектов для размещения и временного про-

²¹ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753. URL: <http://www.scrf.gov.ru> (по состоянию на 16.02.2016). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 (в ред. от 15.03.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38. Ст. 5074 ; 2018. № 12. Ст. 1670.

живания; разработка программ социальной поддержки вынужденных мигрантов и др.

Приоритет *привлечения квалифицированных иностранных специалистов, в том числе студентов, из зарубежных государств для обучения и стажировки в Российской Федерации* обусловлен тем, что в настоящее время миграция работников высокой квалификации – это важный источник накопления человеческого капитала, обеспечивающий экономический рост и благосостояние в принимающих странах. Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой квалифицированных специалистов разного профиля прежде всего на долгосрочной основе. Образовательная (учебная) миграция, в свою очередь, является также приоритетным ресурсом по привлечению квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан.

Приоритет *совершенствования мер по противодействию незаконной миграции* предусматривает совокупность следующих условий: усовершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции; ужесточение мер ответственности за нарушение миграционного законодательства; улучшение системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории государства; противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, идентифицирующих личность; развитие межведомственного взаимодействия, обмена информацией с компетентными органами иностранных государств в рассматриваемой сфере и др.

Совершенствование механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших российское законодательство, детерминировано потребностью эффективного функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению или депортации, а также создания инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии. Противодействие незаконной миграции является важным направлением миграционной политики страны и реализуется путем осуществления миграционного контроля, учета и использования указанных механизмов.

Приоритет *создания информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории государства является нежелательным*, состоит в формировании органами миграционного учета на основе получаемых сведений об иностранном гражданине (ст. 9 Закона о миграционном учете²³) государственной информационной системы миграционного учета. Сведения о данных лицах, содержащиеся в системе учета, относятся к информации ограниченного доступа.

²³ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285 ; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8454.

Приоритет *содействия социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество* предполагает содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия национальной и расовой нетерпимости. Создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в субъектах РФ, испытывающих наибольший приток мигрантов.

Исходя из анализа правовой науки, представляется необходимым сформулировать понятие *миграционно-правовой политики* в административно-правовом аспекте и рассматривать ее как разновидность правовой политики, представляющую собой научно обоснованную, планомерную и системную деятельность органов исполнительной власти по созданию эффективного механизма административно-правового регулирования в сфере миграции и ориентирующуюся на следующие современные *основные приоритеты*: обеспечение прав и свобод человека и гражданина; формирование правового государства и гражданского общества; обеспечение законности и правопорядка в обществе; повышение правосознания и правовой культуры; содействие переезду в Россию соотечественников, проживающих за рубежом; выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе студентов из иностранных государств для обучения и стажировки в Российской Федерации; совершенствование мер по противодействию незаконной миграции; совершенствование механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших российское законодательство; создание информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории государства является нежелательным; содействие социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.