

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

DOI 10.35775/PSI.2024.108.8.018

УДК 32

Ш.О. АЛИЕВ

аспирант Управления аспирантуры и докторантуры Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва

ОСОБЕННОСТИ И ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель исследования состоит в анализе специфики формирования миграционной политики в Российской Федерации и этапов ее становления. *Методы:* анализ, обобщение, формализация, конкретизация. По результатам исследования было выявлено, что современная миграционная политика Российской Федерации сформировалась под влиянием исторических предпосылок, в частности таких, как распад СССР и появление новых границ на территории страны, которая раньше была единой, а также обострение различных конфликтов. Кроме того, было выделено три основных этапа формирования миграционной политики в России. *Выводы:* современный этап развития отечественной миграционной политики характеризуется тем, что государство взяло курс на модернизацию экономики, в связи с чем первоочередное внимание уделяется привлечению высококвалифицированных работников. Кроме того, впервые стало акцентироваться внимание на таком аспекте, как необходимость адаптировать и интегрировать мигрантов.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, формирование миграционной политики, миграционные процессы, трудовая миграция.

На современном этапе миграционные процессы, происходящие в Российской Федерации, представляют одно из наиболее сложных явлений, характеризующихся глубокой противоречивостью. При этом указанные процессы значительно влияют не только на социально-экономическое развитие России, но и на все сферы жизни населения. Трудовая миграция, с одной стороны, способствует уменьшению дефицита рабочей силы, в связи с чем растет уровень национальной экономики, культурному обогащению населения, повышению демографических показателей, однако с другой стороны, она ведет к актуализации таких проблем, как нелегальные миграционные потоки, территориальная диспропорциональность расселения мигрантов, обеспечение государственной безопасности. Управление процессами внешней миграции, преодоление их последствий,

имеющих негативный характер, защита прав как собственного населения, так и трудовых мигрантов, выступают сегодня в качестве одних из первостепенных задач государства в деле обеспечения устойчивости, безопасности и стабильности государства, общества, а также каждой отдельной личности.

Следует подчеркнуть, что в работах российских и зарубежных авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [3; 6; 8; 9; 10; 11; 13; 14; 16; 17; 18; 19].

Однако проблему миграционной политики в России нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Специфика миграционных процессов Российской Федерации обусловлена той миграционной политикой, которая в ней реализуется. В свою очередь, современная миграционная политика начала формироваться в начале 1990-х гг. и прошла ряд этапов, которые и определили ее особенности. Прежде всего среди этих особенностей необходимо отметить ориентированность миграционной политики на постсоветские страны, обусловленную историческими причинами. При этом, эту ориентированность не смогли изменить ни разнообразные подходы к миграционной политике, ни многообразие используемых инструментов по управлению и контролю миграционных потоков. Большинство современных проблем, которые сегодня отмечаются при реализации миграционной политики в нашей стране, детерминированы именно генезисом ее формирования, в связи с чем актуализируется вопрос исследования процесса ее становления, поскольку эффект зависимости от предшествующей траектории развития оказывает существенное влияние на данную область.

В целом миграционная политика представляет собой совокупность идей, механизмов и средств, при помощи которых государство, а также все функционирующие в его рамках общественные институты, осуществляют реализацию сформулированных целей, задач и принципов деятельности по регулированию и контролю миграционных потоков с учетом развития государства в социально-экономическом плане и исторически сложившихся условий и перспектив и с обеспечением преемственности дальнейшего национального развития [15].

Формирование и развитие отечественной миграционной политики, как указывалось выше, началось в 1990-х гг. и это было обусловлено следующими факторами:

- во-первых, распадом СССР;
- во-вторых, появлением новых границ на площади страны, которая ранее была одним государством;
- в-третьих, ростом миграционных потоков между постсоветскими странами, особенно теми, которые вошли в СНГ;
- в-четвертых, обострением различных конфликтов (социального, межнационального, политического, экономического и иного характера) [1. С. 5-8].

Распад Советского Союза привел к возникновению парадоксальной ситуации, когда в связи с появлением достаточно большого числа новых государств, составивших ближнее зарубежье, а также трансформацией российской политики в отношении миграционных процессов и мигрантов, внутренняя миграция, ранее существовавшая в СССР, превратилась во внешнюю миграцию [2].

Необходимо отметить, что несмотря на изначальное сохранение Российской Федерацией свободного режима въезда через границы всех граждан, ранее проживавших в Советском Союзе, которые пожелали приехать в страну, легализация их дальнейшего пребывания в России часто была крайне затруднительной, в связи с чем возникла очень серьезная проблема, связанная с незаконной миграцией. Однако существенное обострение этой проблемы произошло значительно позже.

Исследователи, как правило, прослеживают процесс становления отечественной миграционной политики во взаимосвязи с формированием соответствующих законодательных основ. В различных исследованиях выделяется разное количество этапов формирования рассматриваемой политики, однако нам близка позиция С.Б. Данилова, который подразделяет ее на три основных этапа. Кратко опишем эти этапы.

Первый этап длился с начала 90-х гг. прошлого века до 2002 г. На этом этапе разрабатывались первоначальные государственные программы в отношении миграционных процессов, которые постоянно совершенствовались, уточнялись, трансформировались. Эти программы имели своей целью разработать и внедрить в действие мероприятия, в рамках которых прибывающие в Российскую Федерацию мигранты получали государственную поддержку. Между тем, данные программы не предусматривали разработку и реализацию таких механизмов, которые бы обеспечивали как нормативно-правовую, так и социальную поддержку для соотечественников, остающихся проживать в странах, ставших зарубежьем. В процессе этого этапа миграционная политика постоянно ужесточалась, что привело к ряду негативных последствий, в частности, увеличению нелегальной миграции и увеличению коррупции в этой области.

Второй этап продолжался с 2003 по 2012 гг. Его начало связано с тем, что в России была принята и начала реализовываться Концепция регулирования миграционных процессов в России, которая была утверждена Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р [5. С. 64-71]. Между тем, несмотря на все реализуемые меры, начавшийся в 90-х гг. XX в. рост нелегальной миграции, постоянное увеличение теневого бизнеса, занимающегося заработком на ввозе и труде мигрантов, а также возрастание коррупционной составляющей в отечественных силовых органах, связанных с этой сферой, привели государственную власть к тому выводу, который напрашивался уже давно: если и дальше усиливать политику жестких мер имеющих в основном запретительный характер, то ситуация будет только ухудшаться. В связи с этим, в 2005 г. российский Президент В.В. Путин принял решение, в рамках которого предполагалось сделать миграционную политику более прагматичной и либеральной.

Именно на это период пришелся кардинальный разворот отечественной миграционной политики, случившийся в 2006-2007 гг., предшествовавших всемирному экономическому кризису. В это время отечественная экономика переживала достаточно интенсивный рост, а сама Российская Федерация сохраняла свою роль в качестве центра притяжения рабочей силы из постсоветских стран. Экономическая ситуация требовала, чтобы промышленность была обеспечена трудовыми ресурсами, которые во многих случаях в основном можно было обеспечить за счет трудовых мигрантов, но законодательство того времени создавало большие препятствия к решению этой проблемы [7. С. 17-23].

В 2006 г. были приняты знаковые законы и поправки в различные нормативные акты, связанные с рассматриваемой сферой, среди которых прежде всего следует выделить федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», внесены изменения и дополнения в федеральные законы «О гражданстве РФ» и «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Все осуществленные изменения законодательной сферы выразились в том, что иностранным гражданам, прибывающим в Россию, стало значительно проще становиться на миграционный учет, а также оформлять разрешения на работу. При этом, введенные ранее квоты, в соответствии с которыми формировалась статистика в нуждаемости во внешней рабочей силе, хоть и сохранились, но их формирование осуществлялось с очень большим запасом, в связи с чем найм иностранных трудовых мигрантов был достаточно легким делом, порою даже легче, чем найм отечественных специалистов [4].

Кроме поправок, при помощи которых иностранным гражданам стало проще трудоустроиться в Российской Федерации, были приняты нормы, ужесточающие санкции для работодателей, использующих труд нелегальных мигрантов. Итогом принятых законодательных норм и поправок стало то, что уже в первый год их действия, за счет того, что трудовые мигранты могли легко зарегистрироваться в стране через почтовые отделения, произошло значительное сокращение числа мигрантов, нелегально пребывающих в России, а также незаконно занятых в трудовой сфере, что привело к снижению сектора теневого бизнеса [7].

Однако, хоть новый курс и показал свою эффективность, уже в декабре 2007 г. государство вернулось к рестрикционной политике. Так, выделенная в конце года квота на разрешение использования труда иностранных граждан в 2008 г., была значительно меньше, чем число мигрантов, которые в то время работали в стране на легальной основе. Это привело к тому, что квоты закончились уже весной 2008 г., то есть до сезона, когда начинается массовый приезд мигрантов. В связи с этим в стране вновь начал активно развиваться теневой бизнес.

2008 г. ознаменовался мировым экономическим кризисом, который отразился и на отечественном рынке труда, вследствие чего порядок использования труда безвизовых иностранных граждан был вновь изменен в сторону их жесткой зависимости от компаний, привлекающих их на работу. Изменения заключались в том, что первоначальные разрешения иностранным гражданам на работу в РФ выдавались лишь на три месяца. В случае заключения контракта

иностранным гражданином на работу, разрешение продлевалось. В противном случае, если мигрант не смог найти работу, разрешение на работу и регистрация в стране утрачивали свою силу, в связи с чем мигрант должен был покинуть территорию России [12. С. 90-94].

Таким образом, на втором этапе формирования отечественной миграционной политики она стала носить жесткий рестрикционный характер. Изменения миграционной политики были направлены прежде всего на то, чтобы обеспечить национальную безопасность России.

Началом третьего этапа можно считать 2012 г., когда была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г.). Этот этап продолжается по сегодняшний день. Указанная Концепция представляла собой первый документ в рассматриваемой сфере, который имел стратегический характер. В качестве одной из приоритетных задач, поставленных в данном документе, выступает обеспечение национальной безопасности, а также обеспечение максимального уровня защиты российского населения. Помимо этого, в Концепции указывается, что необходимо увеличивать численность российского населения и обеспечивать потребности, имеющиеся в экономическом секторе. Отмечается, что для достижения этой цели требуется принимать меры, направленные на то, чтобы стимулировать соотечественников, которые постоянно проживают за рубежом, переезжать жить в Россию. Что касается мер, посредством которых осуществляется регулирование и контроль трудовой миграции, то Концепция предполагает упрощение правил, регламентирующих въезд, а также пребывание на территории Российской Федерации. Кроме того, указывается на необходимость совершенствования системы по выдаче документов, на основе которых мигрантам разрешается вести в России свою трудовую деятельность. То есть, рассмотренный документ содержит в себе положения, предполагающие с одной стороны, либерализацию нормативно-правовых основ, позволяющих привлекать в Российскую Федерацию как квалифицированных работников, так и соотечественников, а с другой стороны, обеспечение национальной безопасности и ужесточение мер по контролю за сектором миграции [5].

Таким образом, специфика формирования миграционной политики в Российской Федерации обусловлена историческими предпосылками, связанными с распадом Советского Союза и появлением разных государств на территории страны, которая раньше была единой. В формировании этой политики можно выделить три основных этапа, на первом из которых, начавшемся в начале 1990-х гг. и продолжавшемся по 2002 г. был осуществлен демонтаж прежней системы регулирования миграции и сформированы новые нормативно-правовые основы миграционной политики. На следующем этапе, длившемся до 2012 г., нарабатывался основной опыт реализации указанной политики и регулирования миграционных потоков. При этом реализация жестких мер ограничительного характера привела к тому, что в стране выросли нелегальная миграция, занятость и теневой бизнес в этой сфере. Второй этап можно подразделить на две четких

стадии: во-первых, докризисную (до конца 2007 г.), а во-вторых – посткризисную (начиная с 2008 г.). В рамках докризисной стадии законодательство в сфере миграции имело тенденцию к либерализации, однако после кризиса 2008 г., были приняты антикризисные меры, предполагавшие уменьшение привлечения трудовых мигрантов на работу в России. Современный этап характеризуется тем, что государство взяло курс на модернизацию экономики, в связи с чем первоочередное внимание уделяется привлечению высококвалифицированных работников. Кроме того, впервые стало акцентироваться внимание на таком аспекте, как необходимость адаптировать и интегрировать мигрантов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Андрейцо С.Ю.** Генезис и развитие правового регулирования миграционной политики в России // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2021. № 4 (53).
2. **Бышевский Ю.Ю.** Миграция как криминологическая проблема и ее специфика на Северном Кавказе: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.08. Ставрополь, 2005.
3. **Волох В.А., Суворова В.А., Шорохова С.П.** Историко-политологический опыт интеграционной политики мигрантов в России // Вопросы политологии. 2023. Т. 13. № 6-2 (94-2).
4. **Градировский С.Н.** Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве // Рус. Архипелаг // <https://web.archive.org/web/20120722045235/http://www.archipelag.ru/authors/gradirovsky/?library=2769>.
5. **Данилов С.Б.** Особенности формирования и развития современной миграционной политики в Российской Федерации и ее регионах / Пути исторического развития российского государства: от эпохи потрясений к эпохе созидания и консолидации. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Чебоксары, 2017.
6. **Ерохин Н.А.** Внутренние миграционные потоки России как политическая проблема // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 5 (98).
7. **Зайцева К.В.** Этапы развития политики России в области трудовой миграции // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки. 2014. № 4 (8).
8. **Ильюшин П.С.** Межрелигиозный диалог как социально-политическая стратегия // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 5 (98).
9. **Колосова И.В.** Диалог православия и ислама в контексте государственно-конфессиональной политики в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 5 (98).

10. **Медведев Н.П.** Миграционная политика суверенных государств: формирование современных моделей // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. Т. 13. № 5 (58).
11. **Новосельский С.О., Ксенофонтова К.М., Золкин А.Л., Соклаков А.А., Полякова Н.В.** Анализ и последствия интеллектуальной эмиграции для экономики страны в условиях кризиса // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2023. Т. 12. № 6 (52).
12. **Панькин П.В.** Развитие миграционной политики РФ в области трудовой миграции // Диалог наук в XXI веке. 2016. № 1 (3).
13. **Пешкова В.М.** Международная миграция и региональные неравенства в России: постановка вопроса // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 12 (93).
14. **Рязанцев С.В., Смирнов А.В., Брагин А.Д.** Методология оценки масштабов, структуры и последствий эмиграции из России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 12 (93).
15. **Рыбаковский Л.Л.** Миграция населения: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2024.
16. **Смидович Г.С.** Адаптация и интеграция мигрантов в современном законодательстве РФ // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 10 (91).
17. **Сыздыкова Ж.С.** Международная научно-практическая конференция «Миграционные процессы в мировом сообществе: международные, региональные и национальные аспекты» // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 7 (88).
18. **Эндрюшко А.А.** Иммигранты с детьми в России: социально-демографические характеристики (часть I) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 11 (92).
19. **Governance of Cross-Border Migration in Asia. Syzdykova Z., Medvedev N., Suleymanova S., Nazarova E., Volokh V.** Space and Culture, India. 2020. Т. 7. № 4.

SH.O. ALIYEV

Postgraduate student of the Postgraduate and
Doctoral Studies Department of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Moscow, Russia

FEATURES AND STAGES OF FORMATION OF MIGRATION POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The purpose of the study is to analyze the specifics of the formation of migration policy in the Russian Federation and the stages of its development. Methods: analysis, generalization, formalization, specification. According to the results of the study, it was revealed that the modern migration policy of the Russian Federation was formed under the influence of historical prerequisites, in particular such as the collapse of the USSR and the emergence of new borders on the territory of the country, which was previously united, as well as the aggravation of various conflicts. In addition, three main stages of the formation of migration policy in Russia were identified. Conclusions: the current stage of development of domestic migration policy is characterized by the fact that the state has taken a course on modernization of the economy, in connection with which priority is paid to attracting highly qualified workers. In addition, for the first time, attention began to be focused on such an aspect as the need to adapt and integrate migrants.

Key words: migration, migration policy, formation of migration policy, migration processes, labor migration.