



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития

*Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
Л. В. Андриченко*



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2024

УДК 331.556.4(470+571)
ББК 65.248(2)
М57

znanium.com
электронно-библиотечная система

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты

Виноградов В. А., доктор юридических наук, профессор, декан факультета права НИУ «Высшая школа экономики».

Пилипенко А. Н., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития : монография / [Л. В. Андриченко, П. О. Дутов, А. С. Емельянов и др.] ; отв. ред. Л. В. Андриченко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 288 с. — DOI 10.12737/2123874.

ISBN 978-5-00156-352-5 (Норма)

ISBN 978-5-16-019487-5 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-112107-8 (ИНФРА-М, online)

В монографии проведена оценка современного состояния и тенденций развития миграционной правовой политики Российской Федерации с учетом документов стратегического планирования и международных стандартов. Исследование затронуло практически все базовые институты миграционного права, а также основные институциональные механизмы государственного управления в этой сфере. Значительное внимание уделено анализу предлагаемых вариантов реформирования миграционного законодательства, направленных на решение задачи его дальнейшей систематизации. Цель работы — повышение качества правового регулирования миграционных отношений, преодоление недостатков в развитии миграционного законодательства.

Для руководителей органов управления и специалистов, деятельность которых связана с вопросами миграции населения, научных работников и практикующих юристов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 331.556.4(470+571)
ББК 65.248(2)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2023

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Migration Legal Policy of Russia: Trends and Ways of Development

Editor-in-chief
doctor of law, professor
L. V. Andrichenko



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2024

*Approved at the meeting of the section «Public Law» of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers

Vinogradov V. A., head of the Faculty of Law of the National Research University Higher School of Economics, doctor of law, professor.

Pilipenko A. N., leading researcher of the Department of Constitutional Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law (Ph.D).

Migration Legal Policy of Russia: Trends and Ways of Development : monograph / [L. V. Andrichenko, P. O. Dutov, A. S. Emelyanov etc] ; editor-in-chief L. V. Andrichenko ; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — Moscow : Norma : INFRA-M, 2024. — 288 p. — DOI 10.12737/2123874.

The monograph provides an assessment of the current state and trends in the development of the migration legal policy of the Russian Federation, taking into account strategic planning documents, and also on the basis of developed international standards in this area. The study affected almost all the basic institutions of migration law, as well as the main institutional mechanisms of public administration in this area. Considerable attention is paid to the analysis of the proposed directions for reforming migration legislation, which, among other things, pursues the task of its further systematization. The study is aimed at improving the quality of legal regulation of migration relations, overcoming mistakes and other shortcomings in the development of migration legislation.

For heads of government bodies and specialists whose activities are related to issues of population migration, researchers and practicing lawyers, teachers, graduate students, students of law schools and faculties.

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2023

Коллектив авторов

Андриченко Л. В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — введение, гл. 1, гл. 3 (совместно с И. В. Плюгиной), гл. 6.

Дутов П. О., кандидат юридических наук, заместитель начальника Управления внешней трудовой миграции Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ — гл. 7.

Емельянов А. С., доктор юридических наук, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — гл. 4.

Зырянов С. М., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — гл. 10.

Плюгина И. В., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — гл. 2, гл. 3 (совместно с Л. В. Андриченко), гл. 8, 9.

Семыкина О. И., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра уголовного и уголовно-процессуального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — гл. 11.

Чудиновских О. С., кандидат экономических наук, заведующая лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова — гл. 5.

Team of authors

Andrichenko L. V., head of the Public Law Research Centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation — introduction; ch. 1, ch. 3 (co-authored with I. V. Plyugina), ch. 6.

Dutov P. O., deputy head of the Department of External Labor Migration of the Main Directorate for Migration Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, candidate of law (Ph.D) — ch. 7.

Emelyanov A. S., head of the department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, associate professor — ch. 4.

Zyryanov S. M., chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor — ch. 10.

Plyugina I. V., leading researcher of the Public Law Research Centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law (Ph.D) — ch. 2, ch. 3 (co-authored with L. V. Andrichenko), ch. 8, 9.

Semykina O. I., leading researcher at the Center for Criminal and Criminal Procedure Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law (Ph.D) — ch. 11.

Chudinovskikh O. S., head of the Laboratory economics of population and demography Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, candidate of economic sciences (Ph.D) — ch. 5.

Введение

В основе развития миграционной правовой политики государства лежит конституционное признание права каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и определение пределов его реализации. Стратегия развития миграционной правовой политики, заложенная в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы¹, с одной стороны, исходит из необходимости упрощения процедуры въезда и порядка получения иностранными гражданами документов, требующихся для пребывания, осуществления трудовой деятельности на территории РФ, приобретения гражданства Российской Федерации; с другой стороны, предполагает дальнейшее усовершенствование инструментов правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции. Эти две взаимосвязанные задачи направлены не только на сохранение миграционных потоков в Российскую Федерацию, но и на обеспечение требований национальной безопасности и реализацию прав граждан.

В связи с предлагаемой государством реформой миграционного законодательства, связанной с разработкой проектов двух базовых федеральных законов в сфере миграции², возникла необходимость провести научный анализ уже достигнутого уровня регулирования миграционных отношений в рамках каждого из миграционных правовых институтов, выявить факторы, осложняющие их развитие, а также предложить меры, направленные на их устранение. Это позволит повысить качество миграционной правовой политики, раскрыть ее сла-

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

² См. проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (подготовлен МВД России, ID проекта 02/04/03-21/00113698, не внесен в Государственную Думу) и проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» (подготовлен МВД России, ID проекта 01/05/01-22/00124403, не внесен в Государственную Думу).

бые и проблемные стороны. Одним из таких упущений миграционной правовой политики в России, которое может привести к обострению многих других проблем, связанных с миграцией, можно назвать слабую проработку концептуальных подходов к правовому регулированию вопросов адаптации и интеграции мигрантов, упрощенное понимание подходов к решению этих вопросов в проектируемых федеральных законах.

Практически не находят решения на законодательном уровне и вопросы государственной внутренней миграционной политики, где сохраняются стихийные тенденции, низкая территориальная мобильность населения и стабильный отток населения из восточных и северо-восточных регионов в европейскую часть России. Слабо развиты инструменты организованного набора трудовых мигрантов, отсутствуют и четкие представления о реальном месте, которые мигранты занимают в структуре экономики Российской Федерации.

До сих пор на законодательном уровне в числе базовых критериев отнесения трудового мигранта к квалифицированным и высококвалифицированным специалистам предпочтение отдается уровню заработной платы, а не уровню образования и квалификации, которые являются более объективными показателями, отражающими реальный профессиональный потенциал мигрантов; уровень заработной платы может рассматриваться только как дополнительный, но не основной критерий. В связи с этим качество иностранной рабочей силы, в том числе среди высококвалифицированных специалистов, остается довольно низким. Привлечение иностранных высококвалифицированных специалистов должно вести к «импорту знаний» в страну, развитию инновационных технологий.

В монографии предлагается исследование основных инструментов миграционной правовой политики, применяемых в Российской Федерации. Авторы не только стремились показать современные подходы к регулированию миграционных отношений в Российской Федерации, в том числе в сравнении их с наиболее интересными образцами зарубежного опыта, а также действующими международными правовыми стандартами в данной сфере, но и попытались проанализировать предлагаемые пути и средства реформирования миграционного законодательства.

Представленная монография подготовлена в развитие цикла работ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, посвященных миграционной тематике и изданных в последние десятилетия. Основу данного цикла составляют фундамен-

тальные монографии академика РАН Т. Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика» (2008), а также «Миграционное право: сравнительно-правовое исследование» (2019)¹. Кроме того, в рамках данной тематики в Институте были изданы и другие работы², что, по сути, свидетельствует о формировании в Институте самостоятельной школы миграционного права.

¹ Переведена на немецкий язык и издана в ФРГ: *Khabrieva T. J. Migrationsrecht: Rechtsforschung*. М., 2020.

² См., например: Юридический справочник мигранта / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2002; Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ / отв. ред. И. С. Власов, Н. А. Голованова. М., 2012; Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М., 2019; Басангов Д. А. Комментарий к Федеральному закону «О беженцах». М., 2007; Андриченко Л. В., Белоусова Е. В. Комментарий к законодательству о беженцах и о вынужденных переселенцах. М., 1998.

Глава 1

Роль стратегического планирования в совершенствовании механизмов и выработке направлений миграционной правовой политики Российской Федерации

Миграционная правовая политика России — это последовательная, научно-обоснованная и системная деятельность органов публичной власти по разработке, принятию и применению юридических средств для регулирования перемещений населения в целях наиболее полного обеспечения прав человека, сохранения национальной безопасности, поддержания национального рынка труда и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов.

Основу миграционной правовой политики России составляют Конституция РФ, федеральные законы¹, а также иные правовые акты, принятые в сфере миграции. При этом основные векторы развития миграционного законодательства, как и основные направления осуществления государственной миграционной политики в целом, находят отражение в документах стратегического планирования, разрабатываемых главным образом на федеральном уровне.

Стратегическое планирование позволяет осуществлять сочетание принципов и методологии стратегического целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, их адресную привязку к задачам, направлениям и срокам реализации мер в области миграции, а также их ресурсному обеспечению². Реализация правовых механизмов, а также постановка новых задач государственного управления в сфере миграции с помощью использования методов стратегического

¹ Прежде всего это федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

² См.: Тишков В. А. и др. Государственная национальная политика Российской Федерации: учеб. пособие для специалистов в сфере национальных и религиозных отношений. М., 2020. С. 163.

Contents

Introduction	9
Chapter 1. The role of strategic planning in improving the mechanisms and developing directions for the migration legal policy of the Russian Federation	12
Chapter 2. The influence of international law on the formation of the migration legal policy of Russia	30
Chapter 3. Migration legislation as a mechanism for implementing the migration legal policy of Russia: main directions and development trend	51
Chapter 4. Institutional basis for the formation and implementation of the migration legal policy of the Russian Federation	67
Chapter 5. Legal support for the formation of migration statistics in the Russian Federation	91
Chapter 6. Migration legal policy of Russia in the field of asylum: problems of development and directions of systematization of legislation	124
Chapter 7. Legal Means of Implementing the Tasks of migration legal policy of Russia in the Sphere of External Labor Migration	158
Chapter 8. Migration legal policy of Russia in relation to compatriots voluntarily resettling in the Russian Federation	181
Chapter 9. Legal regulation of educational migration and the status of foreign citizens studying in the Russian Federation	200
Chapter 10. Institutionalization of state migration control (supervision)	221
Chapter 11. Responsibility as a tool for implementing the state migration legal policy of the Russian Federation	244
References	278

Оглавление

Введение	9
Глава 1. Роль стратегического планирования в совершенствовании механизмов и выработке направлений миграционной правовой политики Российской Федерации	12
Глава 2. Влияние международного права на формирование миграционной правовой политики России	30
Глава 3. Миграционное законодательство как механизм реализации миграционной правовой политики России: основные направления и тенденции развития	51
Глава 4. Институциональная основа формирования и реализации миграционной правовой политики Российской Федерации	67
Глава 5. Правовое обеспечение формирования статистики миграции в Российской Федерации	91
Глава 6. Миграционная правовая политика России в сфере убежища: проблемы развития и направления систематизации законодательства	124
Глава 7. Правовые средства реализации задач миграционной правовой политики России в сфере внешней трудовой миграции	158
Глава 8. Миграционная правовая политика России в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся в Российскую Федерацию	181
Глава 9. Правовое регулирование образовательной миграции и статуса иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации	200
Глава 10. Институционализация государственного миграционного контроля (надзора)	221
Глава 11. Ответственность как инструмент реализации миграционной правовой политики	244
Список источников	278
Contents	286

Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития

Монография

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел. (495) 625-45-05. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *О. Ч. Кохановская*
Дизайн обложки: *М. А. Агаркин*
Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 00.11.23
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать цифровая
Усл. печ. л. 18,00. Уч.-изд. л. 17,50
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
