

УДК 314.74

**АРШИН Константин Валерьевич,**

кандидат философских наук

E-mail: Kosta-10@yandex.ru

ФГБНУ «Федеральный исследовательский  
центр картофеля имени А. Г. Лорха», г. Люберцы, Россия

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на основе документов стратегического планирования)

В представленной статье анализируются важнейшие документы стратегического планирования в сфере миграционной политики Российской Федерации — Федеральная миграционная программа (1994 г.), Концепция регулирования миграционных процессов (2003 г.), Концепция миграционной политики на период 2012–2025 гг. (2012 г.), Концепция миграционной политики на 2019–2025 годы (2019 г.). В качестве объекта исследования избраны нормативные правовые документы в сфере миграции, а в качестве объекта исследования — принципы миграционной политики, провозглашаемые ими. Целью исследования выступает классификация указанных принципов и установление преемственности между документами стратегического планирования в области миграции. Задачи исследования: рассмотреть документы стратегического планирования; проанализировать провозглашаемые ими принципы миграционной политики; классифицировать выделенные принципы миграционной политики по группам. В результате проведенной работы определены универсальные принципы (содержащиеся во всех проанализированных документах стратегического планирования) и партикулярные принципы (содержащиеся лишь в одном или нескольких документах стратегического планирования). На основе анализа указанных принципов, как универсальных, так и партикулярных, сделан вывод, что провозглашаемые приоритеты политики в сфере миграции обеспечивают конкурентоспособность России как страны-реципиента миграции на мировой арене.

**Ключевые слова:** миграция, концепция, мигрант, универсальность, партикуляризм, миграционная политика, программа, регулирование, гражданин, Российская Федерация.

**Для цитирования:** Аршин К. В. Политические принципы реализации миграционной политики Российской Федерации (на основе документов стратегического планирования) // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2020. № 4 (49). С. 93–98. DOI: 10.47598/2078-9025-2020-4-49-93-98

Миграционная политика Российской Федерации в течение 1991–2020 гг. реализовывалась в соответствии с принятыми концептуальными документами, содержащими описание мероприятий, которые должны быть исполнены для достижения поставленных результатов. Указанные мероприятия при их успешной реализации должны были приводить к достижению заявленных в указанных концептуальных документах целей и задач. Но главное, они должны были соответствовать принципам миграционной политики, преемственность ко-

торых от самой первой «Федеральной миграционной программы» 1994 года до Концепции государственной миграционной политики 2019 года легко проследить (табл. 1).

Указанные принципы можно категоризировать следующим образом: гуманитарные, принципы обеспечения национальной безопасности, хозяйственно-экономические и управленческие. Легко отметить, что в зависимости от приоритетов миграционной политики менялись и те принципы, которым лежали в ее основе. Однако, возможно определить

Таблица 1 — Принципы государственной миграционной политики Российской Федерации 1994–2018 гг.

№ п/п	Категория принципов	Федеральная миграционная программа (1994 г.)	Концепция регулирования миграционных процессов (2003 г.)	Концепция миграционной политики на период 2012–2025 гг. (2012 г.)	Концепция миграционной политики на 2019–2025 гг. (2019 г.)
1.	Гуманитарные	Выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции и согласно действующему законодательству Российской Федерации; Недопустимость дискриминации мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, пола, возраста, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям; Применение квот в приеме беженцев; Запрещение высылки или принудительного возвращения беженцев в страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами.	Защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права	Обеспечение прав и свобод человека и гражданина; Недопустимость любых форм дискриминации; Соблюдение норм национального и международного права;	Приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории
2.	Обеспечения национальной безопасности	–	Сочетание интересов личности, общества и государства;	Гармонизация интересов личности, общества и государства;	–
3.	Хозяйственно-экономические	–	Защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;	Защита национального рынка труда;	Учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;  Комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;

Окончание таблицы 1

№ п/п	Категория принципов	Федеральная миграционная программа (1994 г.)	Концепция регулирования миграционных процессов (2003 г.)	Концепция миграционной политики на период 2012–2025 гг. (2012 г.)	Концепция миграционной политики на 2019–2025 гг. (2019 г.)
4.	Управленческие	–	<p>Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с ответственными объединениями мигрантов;</p> <p>Дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов</p>	<p>Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;</p> <p>Дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков зависимости от целей и сроков пребывания, социальных-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;</p>	<p>Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции;</p> <p>Участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;</p> <p>Открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;</p> <p>Научная обоснованность принимаемых решений</p>

универсальные принципы, которые так или иначе нашли свое отражение во всех концептуальных документах 1990–2010-х годов. К такому следует отнести:

1) *Принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина.* Данный принцип гарантирует, что при разработке и реализации мероприятий миграционной политики будут соблюдаться основные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации, международными конвенциями и договорами, ратифицированными Федеральным Собранием Российской Федерации. Данный принцип был в наибольшей степени конкретизирован в Концепции миграционной политики на период 2012–2025 годов, где помимо непосредственной декларации данного принципа, были введены требования недопустимости дискриминации и необходимости соблюдения как национального, так и международного права. Последнее, впрочем, можно рассматривать как избыточное требование. Характерно, что в Концепции миграционной политики на 2019–2025 годы данный принцип — обеспечение прав и свобод человека и гражданина — был изъят и заменен на «Приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории». Впрочем, подобная формулировка отвечает всем гуманитарным требованиям, поскольку Российская Федерация ратифицировала все основные конвенции, посвященные правам и свободам человека и гражданина, а также основные международные акты, регулирующие миграционные процессы, вследствие чего они стали частью национального законодательства, соблюдение которых государственными органами является обязательным.

2) *Принцип взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества.* В наиболее полном виде (приведенном выше) трактовка данного принципа встречается в Концепции миграционной политики на период 2012–2025 годов. В Концепции миграционной политики на 2019–2025 годы он был представлен уже в усеченном виде — «Координация

деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции», поскольку декларация необходимости реализации институтами гражданского общества мероприятий в сфере миграции была выделена в отдельный принцип. Данный принцип предполагает необходимость реализации принципов вертикали управления в сфере миграционной политики, в целях обеспечения согласованных действий в реализации мероприятий в миграционной сфере.

3) *Принцип защиты национальных интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.* В подобной формулировке данный принцип был приведен в Концепции регулирования миграционных процессов (2003 г.). Далее он был смягчен до «Защиты национального рынка труда» (Концепция миграционной политики на период 2012–2025 годов) и «Учета многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации» (Концепция миграционной политики на 2019–2025 годы). Данный принцип предполагает, что при разработке и реализации мероприятий в сфере миграционной политики приоритет должен отдаваться тем мероприятиям, а также вариантам их реализации, которые отвечают национальным интересам Российской Федерации в том виде, как они сформулированы в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и иных нормативных правовых актах в данной сфере. Конкретизация данного принципа, вероятно, связана с позицией законодателя придать данному принципу более прикладное значение, указав на те сферы, которые в наибольшей мере подвержены угрозам в случае неконтролируемого миграционного потока.

4) *Принцип дифференцированного подхода к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов.* Данный принцип дан в трактовке Концепции миграционной политики на период 2012–2025 годов. Он предполагает, что государственная политика в сфере миграции должна строиться на объективной оценке по-

требности экономики страны в определенных категориях мигрантов. Соответственно, реализация мероприятий в сфере миграции должна предполагать ориентацию на привлечение необходимых для страны категорий мигрантов, способствуя их прибытию, и наоборот, снижать интенсивность потоков категорий мигрантов, потребности в которых экономика не испытывает. В Концепции миграционной политики на 2019–2025 годы данный принцип был трансформирован в принцип учета социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации при реализации миграционной политики.

Помимо универсальных принципов миграционной политики можно выделить партикулярные принципы, которые присутствуют в одном концептуальном документе, но отсутствуют в другом. Среди них следует выделить:

1) *Принцип научной обоснованности принимаемых решений.* Указанный принцип был представлен только в Концепции миграционной политики на период 2012–2025 годов. Он предполагает, что разработка целей и задач мероприятий, механизма их реализации должны строиться на научной основе с учетом мнения научной общественности и после проведения соответствующей научной экспертизы. Реализация указанного принципа должна гарантировать отсутствие непродуманных решений, снижение уровня негативных последствий в сфере миграционной политики. В рамках осуществления данного принципа в ФМС России был создан Научный совет, в рамках которого проводилась научная экспертиза всех значимых мероприятий и законодательных инициатив в сфере миграции. В настоящее время создан научно-экспертный Совет при Главном управлении по делам миграции МВД России, что, без сомнения, можно рассматривать как позитивный фактор.

2) *Принцип финансовой обеспеченности реализации мер в миграционной политике.* Реализация любых мероприятий требует ресурсного обеспечения. Особенно это актуально для мероприятий, имеющих стратегическое значение, к которым относятся мероприятия в сфере миграции. Один из ведущих специалистов России в области стратегического планирования заведующий кафедрой финансовой стратегии Московской школы экономики МГУ

В. Л. Квинт полагает, что ресурсная обеспеченность выступает важнейшим условием реализации любого стратегического мероприятия [2]. Соответственно, реализация мероприятия в отсутствие ресурсов или при их недостатке может привести к намного более пагубным последствиям, чем отказ от реализации мероприятия. Данная позиция, определенно, соответствует условиям осуществления политики в области миграции.

Несмотря на тот факт, что вышеприведенные принципы носят партикулярный характер, едва ли можно оспорить необходимость придания им универсальности. Миграционная политика на современном этапе чревата слишком большими рисками, чтобы ее можно было осуществлять в условиях недостаточного финансирования и при отсутствии ее научного обоснования. Последнее обстоятельство также важно в том смысле, что позволяет не бездумно копировать миграционную политику других стран, а предварительно оценив преимущества тех или иных мероприятий, проанализировав причины и обстоятельства их успеха или, наоборот, неудачи, адаптировать их к российским условиям и только потом реализовать. Так, например, бездумное перенесение принципов западного мультикультурализма на российскую почву в перспективе может привести к формированию этнических анклавов и росту экстремистских настроений во втором-третьем поколении мигрантов (случай Франции) [4], а западных моделей адаптации/интеграции мигрантов — к росту в их рядах социального иждивенчества (случай Германии) [3].

Таким образом, представляется очевидным, что баланс универсальных и партикулярных принципов в важнейших документах, устанавливающих стратегические приоритеты реализации миграционной политики Российской Федерации, следует признать оптимальным, позволяющим проводить России независимую миграционную политику, отвечающую национальным интересам в сфере миграции [1]. Причем проводить в сложнейших условиях нарастания мировой турбулентности и все более обостряющейся борьбы за миграционные потоки, с одной стороны, и превращения миграции в инструмент влияния на внутреннюю политику государств, с другой.



### Литература

- [1] Дементьев Б. П. Глобализация и национальные интересы России // Россия: тенденции и перспективы развития. — 2015. — № 10–1. — С. 277–279.
- [2] Дроздова О. Эксперт: Стратегия 2030 не будет «маниловской» // Невские новости [Электронный ресурс]. — URL: <https://nevnov.ru/17798-ekspert-strategiya-2030-ne-budet-manilovskoj> (дата обращения: 05.08.2019).
- [3] Сарацин Т. Германия. Самоликвидация / пер. Т. Набатниковой. — М. : АСТ, 2016. — 560 с.
- [4] Филиппова Е. Французы, мусульмане: в чем проблема? // Этнографическое обозрение. — 2005. — № 3. — С. 20–36.

---

**ARSHIN Konstantin,**

*Doctor of Philosophical Sciences*

*E-mail: Kosta-10@yandex.ru*

*Russian Potato Research Centre, Lyubertsy, Russia*

## POLITICAL PRINCIPLES FOR THE RUSSIAN MIGRATION POLICY'S IMPLEMENTATION (based on strategic planning documents)

*This article analyzes the most important strategic planning documents in the field of migration policy of the Russian Federation — the Federal Migration Program (1994), the Concept for the Regulation of Migration Processes (2003), the Concept of Migration Policy for the period 2012–2025 (2012), Concept of Migration Policy for 2019–2025 (2019). Normative legal documents in the field of migration were selected as the object of research, and the principles of migration policy proclaimed by them were selected as the object of research. The aim of the study is to classify these principles and establish continuity between strategic planning documents in the field of migration. Research objectives: consider strategic planning documents; analyze the principles of migration policy proclaimed by them; classify the selected principles of migration policy into groups. As a result of the work carried out, universal principles (contained in all analyzed strategic planning documents) and particular principles (contained in only one or several strategic planning documents) were determined. Based on the analysis of these principles, both universal and particular, it is concluded that the proclaimed priorities of the policy in the field of migration ensure the competitiveness of Russia as a recipient country of migration in the world arena.*

**Key words:** *migration, concept, migrant, universality, particularism, migration policy, program, regulation, citizen, Russian Federation.*

**For citation:** *Arshin K. Political principles for the Russian migration policy implementation (based on strategic planning documents) // Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). 2020. No. 4 (49). Pp. 93–98. DOI: 10.47598/2078-9025-2020-4-49 -93-98*

### References

- [1] Dement'ev B. P. Globalizaciya i nacional'ny`e interesy` Rossii [Globalization and National Interests of Russia] // Rossiya: tendencii i perspektivy` razvitiya [Russia: Trends and Development Prospects]. — 2015. — No. 10–1. — Pp. 277–279.
- [2] Drozdova O. E`kspert: Strategiya 2030 ne budet "manilovskoj" [Expert: Strategy 2030 will not be "Manilov"] // Nevskie novosti [Nevsky News] [Electronic resource]. — URL: <https://nevnov.ru/17798-ekspert-strategiya-2030-ne-budet-manilovskoj> (date of the application: August 5, 2019).
- [3] Saracin T. Samolikvidaciya / per. T. Nabatnikovoj [Germany. Self-destruction / transl. by T. Nabatnikova]. — Moscow : AST, 2016. — 560 p.
- [4] Filippova E. Francuzy, musul'mane: v chem problema? [The French, Muslims: What's the Problem?] // Etnograficheskoe obozrenie [Ethnographic Review] — 2005. — No. 3. — Pp. 20–36.