

**Рецензия на монографию  
«Миграционная правовая  
политика России:  
тенденции и пути развития»**

Оксана Альфредовна Хараева  
([oxa-na1@yandex.ru](mailto:oxa-na1@yandex.ru)), Московский  
Государственный Университет имени  
М.В. Ломоносова, Россия.

**Review of the book  
«Migration Legal Policy of  
Russia: Trends and Ways of  
Development»**

Oxana Kharaeva  
([oxa-na1@yandex.ru](mailto:oxa-na1@yandex.ru)), Lomonosov Moscow  
State University, Russia.

**Резюме:** В книге «Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития» под редакцией Л.В. Андриченко освещаются вопросы формирования нормативной правовой базы регулирования миграционных процессов. Рассмотрены тенденции, лежащие в основе законодательных изменений в сфере миграционной политики, реализованных в РФ в постсоветский период. Представлен анализ основных положений предстоящей реформы миграционного законодательства. Проведено исследование вопросов влияния правовой базы на качество отечественной статистики миграции.

**Ключевые слова:** право, миграция, миграционная политика, миграционное право, Российская Федерация, миграционное законодательство, статистика миграции.

**Для цитирования:** Хараева О.А. (2024). Рецензия на монографию «Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития». Демографическое обозрение, 11(2), 111-116. <https://doi.org/10.17323/demreview.v11i2.21830>

**Abstract:** The book "Migration Legal Policy of Russia: Trends and Paths of Development", edited by L.V. Andrichenko, covers the issues of forming a normative legal framework for regulating migration processes. It looks at the trends underlying legislative changes in migration policy implemented in the Russian Federation in the post-Soviet period, analyzes the main provisions of the upcoming reform of migration legislation, and studies the influence of the legal framework on the quality of domestic migration statistics.

**Keywords:** law, migration, migration policy, migration law of the Russian Federation, migration legislation, migration statistics.

**For citation:** Kharaeva O. (2024). Review of the book «Migration Legal Policy of Russia: Trends and Ways of Development». Demographic Review, 11(2), 111-116. <https://doi.org/10.17323/demreview.v11i2.21830>

Рецензируемая монография посвящена исследованию актуальных проблем формирования нормативной правовой базы регулирования миграционных процессов. Увеличение масштабов миграции в Россию в последние десятилетия, диверсификация миграционных потоков сопровождалась интенсивным накоплением массива правовых актов. По оценкам Т.Я. Хабриевой, к началу 2020-х годов база регулирования миграционных отношений включала более пятиста документов, из которых 57 – это федеральные законы (Хабриева 2019: 16). Во многом развитие законодательства происходило в виде оперативного реагирования на возникающие проблемы. Восполнение пробелов в правовом регулировании миграционных отношений не всегда осуществлялось последовательно и полно, что определило громоздкость структуры миграционного законодательства, наличие большого количества пробелов, противоречий и дублирующих норм (Брик 2014).

Фрагментарность правового обеспечения, расширение роли подзаконного регулирования усугубляются отсутствием четкого разграничения полномочий между различными субъектами властных и управленческих структур и адекватных механизмов координации межведомственного взаимодействия, что вызывает сложности интерпретации и применения положений нормативных правовых актов.

Проблемы правового обеспечения миграционной политики получили освещение в научной юридической литературе. В работах Т.Я. Хабриевой, А.Д. Брик, И.А. Умновой-Конюховой и других авторов обсуждаются теоретические и прикладные вопросы правового регулирования миграционных отношений. Вместе с тем в контексте происходящей в настоящее время реформы законодательства в сфере миграции и гражданства всестороннее исследование современного состояния и анализ предлагаемых изменений правового регулирования миграционных процессов приобретает особое значение.

Монография подготовлена коллективом авторов, представляющих разные научные дисциплины и занимающихся изучением проблем регулирования миграции. Это обстоятельство позволило расширить рамки исследования и придать ему в определенной степени междисциплинарный характер.

Книга включает введение и одиннадцать глав, последовательно раскрывающих тему работы, переходя от анализа теоретико-правовых основ регулирования миграционных отношений к рассмотрению проблем функционированию отдельных институтов миграционного права.

Первая глава посвящена изучению роли стратегического планирования в совершенствовании механизмов и выработке направлений миграционной политики РФ. Авторы анализируют содержание документов стратегического планирования, принятых в последние годы, и их правовые последствия, отмечая, что в результате была достигнута целостность подходов к определению среднесрочных целей и приоритетов развития в сфере регулирования миграционных процессов, определены основные инструменты миграционной политики. Подчеркивается их значение в упорядочивании развития законодательства, его предсказуемости, формировании сценариев будущего правового пространства, а также согласовании целей миграционной правовой политики и правовой демографической, национальной, экономической политики, политики в сфере национальной безопасности.

Во второй главе затронуты вопросы влияния международного права на национальное миграционное законодательство. Обсуждаются аспекты права, связанные с выполнением обязательств государства в области миграции, взятых в рамках интеграционных объединений. Рассматривается роль модельных актов в гармонизации правового пространства, их значимость как регуляторов в условиях усиления интеграционных процессов.

В третьей главе изучаются тенденции развития миграционного законодательства. Как отмечается, в целом за 30 лет его структура стала значительно более сложной, многоуровневой, появились институты, формируемые в зависимости от функциональной роли и вида миграции (трудовая миграция, вынужденная миграция, образовательная миграция и др.). Одновременно произошло вычленение и обособление в его рамках законодательства о внутренней миграции, имеющего явно выраженную специфику. Однако обновление правовой базы носило преимущественно фрагментарный, точечный характер, отсутствие системного подхода к развитию миграционного законодательства стало причиной неравномерного развития его институтов, сохраняющейся раздробленности, наличия пробелов, неопределенности правовой природы отдельных мер регулирования миграционных процессов. Обсуждаются направления предстоящей миграционной реформы.

Анализ институциональной основы формирования и реализации миграционной политики в РФ дан в четвертой главе. Авторы характеризуют ее как сложную систему, включающую различные органы, деятельность которых осуществляется на наднациональном, федеральном, региональном и местном уровнях. В главе подчеркивается, что данная область правового регулирования до настоящего времени является одной из наиболее проблемных вследствие того, что в рамках единой системы публичной власти не достигнуто четкого разграничения полномочий и ответственности субъектов управленческих структур.

В пятой главе представлен подробный обзор правового обеспечения формирования статистики миграции в России. Отмечается, что юридический аспект производства статистики часто недооценивается, но «именно в плоскости нормативного правового регулирования порядка сбора, хранения, разработки и распространения данных можно найти ответы на многие вопросы, связанные с наличием статистики, ее корректностью, актуальностью и доступностью для пользователей» (стр. 91)<sup>1</sup>. В работе представлен детальный анализ ситуации с правовым обеспечением формирования статистики миграции в РФ с учетом многообразия видов миграции и источников данных, составлен перечень форм статистического наблюдения, содержащих те или иные сведения, относящиеся к миграции, и указано, какими нормативными актами регламентируется разработка статистики. Большое внимание уделено правовым основам проведения переписи населения, обследования рабочей силы и текущего учета миграции. Подробно рассмотрены вопросы, связанные с разработкой административной статистики Главного управления по вопросам миграции МВД России.

В главе приводятся примеры того, как нормативные акты вводят новые формы отчетности (или данных), меняют субъектность формирования статистики, методологию

---

<sup>1</sup> При цитировании или отсылке к рецензируемой работе будут указаны только номера страниц, глав, таблиц.

сбора и разработки данных и набор переменных. Резкие колебания в показателях миграции и связанных с ней явлений часто можно объяснить именно изменением нормативной базы. По мнению авторов, совершенствование нормативной базы и улучшение межведомственного взаимодействия (также подкрепленного соответствующими соглашениями) играют большую роль в развитии статистики миграции, но часть проблем лежит в невозможности извлечь необходимые статистические данные из существующих баз данных ввиду их технологического устройства и состояния, поэтому большое значение имеют нормативные акты, определяющие создание и эксплуатацию информационных систем, в которых, в том числе, собираются сведения о миграционном статусе населения. Показано, что хронические и новые проблемы федерального статистического наблюдения за миграцией, которое ведет Росстат, происходят в большой степени из-за несовершенства информационных ресурсов МВД России. По этой причине нет возможности корректно выделять долгосрочных мигрантов из общего потока, а первичная информация (как и в 1930-е годы) собирается на бумажных носителях и вручную вводится сотрудниками территориальных органов статистики в базу данных. В работе также рассматриваются вопросы сотрудничества с международными организациями в сфере, относящейся к разработке статистики миграции и опыт взаимодействия в рамках межгосударственных интеграционных объединений.

Исследованию проблем правового обеспечения отдельных направлений миграционной политики посвящены главы 6-9. Анализ законодательства РФ, определяющего порядок предоставления убежища, и попыток его реформирования (глава 6) выявил отсутствие комплексного подхода к регулированию вопросов предоставления убежища иностранным гражданам, в рамках которого устанавливались бы единые процедурные механизмы для предоставления различных видов убежища и соответствующего ему статуса. В главе говорится о том, что Федеральный закон «О беженцах» посвящен реализации одной формы права на убежище, а именно статусу беженца. Временное убежище, рассматриваемое как временная замена статусу беженца или как форма дополнительной защиты на основании гуманитарных причин, не признается в качестве самостоятельного вида государственной защиты, действующей в рамках института убежища. К недостаткам закона «О беженцах» авторы также относят отсутствие закрепления в нем четких процедур предоставления государственной защиты в случае массового экстренного прибытия на территорию РФ иностранных граждан, ищущих убежище. Решение данных вопросов передается на подзаконный уровень, что снижает гарантированность такой защиты. Также отмечаются проблемы, связанные с отсутствием надлежащего механизма распределения лиц, получивших убежище, между субъектами РФ.

Глава 7 содержит обзор нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы, связанные с осуществлением трудовой деятельности иностранных граждан в РФ. Рассматриваются аспекты политики установления квот и преференций в отношении допуска иностранцев на рынок труда, выдачи разрешительных документов на работу, противодействия нелегальной трудовой миграции. Подчеркивается, что повышение качества оказания государственных услуг, их доступность для иностранных граждан способствует сокращению нелегальной занятости.

Законодательная основа политики в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся в РФ, обсуждается в главе 8. По мнению авторов, отсутствие четкой регламентации на уровне федерального закона, его декларативность способствовали тому,

что основным регулятором общественных отношений, связанных с добровольным переселением соотечественников, стали документы стратегического характера (программы). Другой особенностью, выраженной в последние годы, стала дифференциация правового положения отдельных категорий соотечественников. В работе подчеркивается значимая роль субъектов РФ, которые обладают правом реализации собственных программ добровольного переселения и установления требований к их участникам, и отмечается распространённая практика использования Государственной программы добровольного переселения соотечественников для восполнения дефицита трудовых ресурсов определенных регионов. Ставится вопрос о необходимости обновления Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», предусматривающего переоценку понятийного аппарата, включение положений, определяющих элементы правового статуса участников Государственной программы, а также иных категорий соотечественников, желающих возвратиться в Российскую Федерацию, и общих положений, составляющих концептуальную основу добровольного переселения.

В 9 главе освещаются проблемы правового регулирования образовательной миграции в РФ, в частности изменение условий въезда, пребывания и трудоустройства иностранных граждан, приехавших в Россию учиться. Авторы главы отмечают, что иностранные студенты являются приоритетной миграционной группой, в связи с чем в отношении них реализуется широкий перечень мер стимулирующего характера в целях повышения привлекательности получения образования в российских образовательных организациях. Также в главе 9 рассмотрены вопросы разграничения и использования понятий «учебная миграция», «образовательная миграция».

В главе 10 обсуждается нормативное правовое регулирование и сложившаяся правоприменительная практика в области контроля (надзора) соблюдения миграционного законодательства. Исследуются теоретические аспекты контроль-надзорной функции государства, в частности, расхождение трактовки содержания понятий «контроль» и «надзор». Выявляются недостатки действующего механизма осуществления миграционного контроля (надзора) и новых законодательных решений, предусмотренных проектом федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Авторы делают вывод, что предлагаемые меры также не обеспечивают должную подотчетность, подконтрольность, транспарентность контрольно-надзорной деятельности, сохраняют избыточное использование усмотрения при применении мер административного принуждения.

Монография завершается рассмотрением вопросов установления ответственности за нарушение миграционного законодательства. В результате анализа изменений правового регулирования мер противодействия незаконной миграции делается вывод о формировании тенденции криминализации и ужесточения уголовных санкций за нарушения миграционного законодательства и расширении охранительных норм КоАП РФ, прежде всего в области защиты Государственной границы РФ и режима пребывания в государстве. В работе обсуждаются наиболее дискуссионные вопросы криминализации и квалификация некоторых из них. Также рассматривается опыт зарубежных стран в сфере регулирования мер уголовно-правовой защиты государственных границ в целях противодействия незаконной миграции.

Книга, безусловно, вызовет интерес исследователей и специалистов, занимающихся изучением миграции и отечественной миграционной политики, её правового обеспечения и институциональных основ. Работа может быть полезна представителям органов управления, практикующим юристам, преподавателям, аспирантам и студентам, а также широкому кругу заинтересованных читателей.

## Литература

Андриченко Л.В. (Ред) (2024). Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития. Москва: Норма, ИНФРА-М. 280 с. ISBN 978-5-00156-352-5 (Норма).

<https://doi.org/10.12737/2123874>

Брик А.Д. (2014). Эволюция российского миграционного законодательства: проблемы и противоречия. *ЮПю*, 3(64). <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-rossiyskogo-migratsionnogo-zakonodatelstva-problemy-i-protivorechiya>

Хабриева Т.Я. (2019). *Миграционное право: сравнительно-правовое исследование*. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 400 с.