

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

О. А. Сазонова

Воронежский государственный аграрный университет имени Императора Петра I

DOCUMENTS OF STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC LEGAL REGULATION IN MIGRATION SPHERE

V. V Gritsenko

Voronezh State University

O. A. Sazonova

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter I

Аннотация: рассматривается основное назначение документов стратегического планирования в сфере миграции в современных условиях. В ходе рассуждений анализируются взаимосвязи между различными типами документов стратегического планирования, исследующих миграционные вопросы в комплексе планирования общегосударственного развития. Изложенное позволяет утверждать об отсутствии необходимых законодательных актов, регулирующих порядок взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными уровнями власти. Сформулирован вывод о необходимости принятия нового документа стратегического планирования в сфере миграции для решения вопросов по реализации государственной миграционной политики на долгосрочный период.

Ключевые слова: стратегия, концепция, стратегическое планирование, документ стратегического планирования.

Abstract: the article deals with the main purpose and features strategic planning documents migration in contemporary conditions. The discussion analyzes the relationship between different types of strategic planning documents researching migration issues in the complex of planning of national development. This allows us to assert the absence of the necessary legislative acts regulating the order of interaction between the federal, regional and municipal levels of power. Conclusion on the need to adopt a new document Strategic planning in the field of migration to address issues related to the implementation of the state migration policy.

Key words: strategy, concept, strategic planning, strategic planning document.

Актуализация проблем, связанных с правовым регулированием миграции, как в мире, так и в России обусловливается многими факторами. Наиболее важным из них является обострение криминогенной ситуации. По мнению Д. И. Советова, в нашей стране это связано с различными резонансными событиями и противоправными деяниями, совершенными мигран-

тами на территории Российской Федерации¹. К сожалению, как подчеркивает министр внутренних дел Российской Федерации, в последние годы отмечается рост криминальных проявлений со стороны иностранных граждан, где преобладающее большинство уголовно на-

¹ См.: Советов Д. И. Направления совершенствования миграционного контроля в Российской Федерации// Миграционное право. 2025. № 1. С. 11.

казуемых деяний – незаконный оборот наркотических средств².

На неправомерное поведение мигрантов неоднократно указывал Президент РФ. Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 2 апреля 2024 г., Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что в Россию должны приезжать только те, кто уважает наши традиции, язык, культуру и историю³. В связи с этим необходимо формировать грамотную, стабильную государственную миграционную политику, готовую в любой момент отразить новые негативные вызовы, исходящие от недружественных стран.

Следует согласиться с мнением Д. К. Чиркова и А. А. Литвинова, которые, рассматривая миграцию в качестве «сложного явления», считают, что миграция крайне непредсказуема и неоднозначна по своим последствиям⁴.

А. Г. Хабибулин и К. Р. Мурсалимов к важным направлениям миграционной политики относят «обеспечение гармоничного развития межэтнических отношений, противодействия идеологии экстремизма и терроризма, формирование уважительного отношения миграционного общества к традиционным духовно-нравственным ценностям российского общества, установление режима законности в сфере миграционных отношений»⁵.

А. П. Солдатов, в свою очередь, заявляет об очевидных существенных несоответствиях теоретических установок с реалиями жизни россиян⁶.

Основу публично-правового регулирования в сфере миграции составляют Основной закон РФ, федеральные законы, а также иные нормативные правовые акты, принятые в рассматриваемой сфере. При этом ключевые векторы раз-

² См.: Петров И. Колокольцев констатировал рост криминальных проявлений со стороны мигрантов // Российская газета. 2022. 26 дек.

³ См.: Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/73770> (дата обращения: 29.04.2025).

⁴ См.: Чирков Д. К., Литвинов А. А. Миграция, политика и преступность в России : современные тенденции // Миграционное право. 2025. № 1. С. 18.

⁵ Хабибулин А. Г., Мурсалимов К. Р. Современные тенденции государственной политики в сфере миграции : правообразующий аспект // Миграционное право. 2025 № 2. С. 2.

⁶ См.: Солдатов А. П. Новая миграционная политика и ее административно-правовое обеспечение // Административное право и процесс. 2025. № 3. С. 27.

вития миграционного законодательства вместе с приоритетными направлениями реализации государственной миграционной политики находят свое отражение в документах стратегического планирования, реализуемых на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷ устанавливается иерархическая структура документов стратегического планирования, предусматривающая их распределение: «а) по степени разрабатываемости – утверждаемые в рамках целеполагания, целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, прогнозирования, планирования и программирования; б) по уровню принятия – документы, реализуемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; в) по сферам деятельности – принимаемые в сфере социально-экономического развития и в сфере обеспечения национальной безопасности; г) по времени действия – долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные; д) по значимости – системообразующие и второстепенные»⁸.

Полагаем, что такой подход в целом отражает сложившуюся ранее систему документов стратегического планирования. Вместе с тем следует признать, что в должной мере не определены функциональное и целевое назначение, а также иерархические связи между различными типами документов стратегического планирования, к которым относятся стратегический прогноз, стратегия социально-экономического развития, стратегия пространственного развития, долгосрочный бюджетный прогноз и иные.

Среди документов федерального уровня, рассматривающих миграционные вопросы в комплексе планирования общегосударственного развития, можно назвать Стратегию национальной безопасности Российской Федерации⁹, Концепцию общественной безопасности в Рос-

⁷ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; 2024. № 29 (ч. III). Ст. 4106.

⁸ Там же.

⁹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

сийской Федерации¹⁰, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг.¹¹, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 г.¹², Прогноз социально-экономического развития на период до 2036 г.¹³, Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации¹⁴.

Данные документы стратегического планирования рассматривают вопросы реализации миграционных мероприятий в комплексе планирования общегосударственного развития, координации взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования в целях реализации стратегических приоритетов и обеспечения национальных интересов России.

Среди документов стратегического планирования можно также выделить блок, посвященный планированию государственной деятельности в миграционной сфере, такие как: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹⁵; План мероприятий по реализации в 2024–2025 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации

¹⁰ См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : разработан Минэкономразвития России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года : разработан Минэкономразвития России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года : разработан Минэкономразвития России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 46. Ст. 7676.

¹⁵ См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 (ред. от 12.05.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917 ; 2023. № 20. Ст. 3534.

на 2019–2025 гг.¹⁶; Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом¹⁷.

Основная задача данных документов – создание системы государственного планирования в миграционной сфере. Соответственно, все задачи, установленные документами стратегического планирования, должны образовывать комплексную систему стратегического планирования в сфере пространственного, демографического и социально-экономического развития государства, обеспечения безопасности страны, повышения качества жизни населения, защиты национального рынка труда, поддержания межрелигиозного и межнационального согласия в обществе, содействия в сохранении русского языка, культуры и историко-культурного наследия народов России, образующих основу ее культурного кода, выстроенную как единый эффективный взаимосвязанный комплекс.

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., рассматривая ключевые направления совершенствования миграционной политики страны, делает акцент на проведение следующих мероприятий: а) совершенствование организационных, правовых и иных механизмов, регулирующих добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом, в Россию на постоянное место жительства, а также иных лиц, способных успешно интегрироваться в российское общество; б) въезд в страну и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать профессиональные, экономические, деловые, культурные, научные связи, изучать

¹⁶ См.: О плане мероприятий по реализации в 2024–2025 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : распоряжение Правительства РФ от 16 января 2024 г. № 30-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 4. Ст. 560.

¹⁷ См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») : Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 18.09.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820 ; 2024. № 39. Ст. 5796.

язык и историю страны, благодаря своему потенциалу содействующих социальному, экономическому и культурному развитию Российской Федерации; в) оказание в соответствии положениями отечественного законодательства и нормами международного права помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории РФ.

2. План мероприятий по реализации в 2024–2025 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.

В двухлетнем плане содержится более сорока различных мероприятий, сгруппированных по шести разделам, посвященным, в том числе порядку въезда иностранных граждан на территорию РФ, содействию их адаптации, свободному перемещению студентов, научных и педагогических работников, а также профилактике нарушений миграционного законодательства.

Одним из нововведений является создание цифрового профиля иностранного гражданина с помощью которого планируется обеспечить достоверный сбор и подтверждение личности иностранных граждан и лиц без гражданства посредством их аутентификации с использованием биометрических персональных данных, размещенных в единой биометрической системе. Данным лицам планируется предоставить доступ к соответствующим сведениям с использованием цифрового профиля в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг».

С помощью цифрового профиля планируется организация мероприятий по формированию «портрета мигранта» и его цифрового профиля, позволяющих обеспечить агрегирование сопоставимых сведений миграционного учета в различных ведомственных системах по каждому лицу, совершенствование статистического инструментария мониторинга за миграционными процессами, решение задач по расширению практики оказания государственных услуг в сфере миграции в электронной форме, а также обеспечение эффективности принятия управлеченческих решений в миграционной сфере.

3. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, в рамках которой не только регламентируются вопросы оказания такого содействия, но и закрепляются права и обязанности добровольных

переселенцев, являющихся участниками миграционных отношений в Российской Федерации. Этим актом, в сущности, реализован программно-целевой метод регулирования миграции в страну лиц, обладающих признаками общности (языковой, культурной, религиозной) с российскими гражданами. Важно отметить, что данная программа действует с 2006 г. и является единственной, финансируемой из средств федерального бюджета¹⁸.

В настоящих условиях главным преимуществом для соотечественников, переселяющихся в Россию, является упрощенный порядок приобретения российского гражданства. В связи с принятием Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» «участники Государственной программы вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство в упрощенном порядке, минуя получение разрешения при условии владения русским языком, знания истории и основ законодательства РФ»¹⁹.

Проанализировав указанный блок документов стратегического планирования, необходимо принимать во внимание то, что среди них практически нет долгосрочных документов (за исключением государственной программы по оказанию содействия переселению соотечественников), а краткосрочные концепция и план заканчиваются в самое ближайшее время и новые еще не приняты.

Анализируя в целом документы стратегического планирования в миграционной сфере, следует отметить, что они достаточно разнообразны, существуют как долгосрочные документы федерального уровня, предполагающие выполнение глобальных задач в сфере миграции во взаимосвязи с другими задачами государственного планирования, так и краткосрочные документы, планирующие проведение конкретных мероприятий по совершенствованию регулирования миграционных процессов в определенных областях.

¹⁸ См.: О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов : фед. закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ (ред. от 12.07.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023, № 49 (ч. I). Ст. 8657 ; 2024, № 29 (ч. II). Ст. 4104.

¹⁹ См.: О гражданстве Российской Федерации : фед. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023, № 18. Ст. 3215 ; 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4977.

К сожалению, не удается избежать и их дублирующего характера. Так, современные учёные подчеркивают, что документы стратегического планирования часто дублируют друг друга, мало чем отличаются по своему содержанию и направлены в основном на решение одних и тех же задач²⁰.

Кроме того, имеются определенные «претензии» и к качеству миграционного законодательства, которое не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития российского общества и нуждается в его соответствии требованиям документов стратегического планирования.

А. Г. Хабибулин и К. Р. Мурсалимов указывают на значимость актов стратегического значения и их влияния на государственную политику в сфере миграции²¹.

Исследуя проблемы правового регулирования в Законе о стратегическом планировании и иных документах, создающих систему такого регулирования в рассматриваемой сфере, Н. М. Чепурнова и А. А. Ищенко отмечают отдельные «пробелы» в системе документов стратегического планирования, к основным из них, по их мнению, «относятся:

- недостаточность четкой систематизации документов стратегического планирования, их взаимосвязи по этапам и срокам реализации;

- отсутствие установленных механизмов реализации документов, адекватной системы работы с большими объемами поступающих данных»²².

Важно подчеркнуть, что в настоящее время на федеральном уровне отсутствуют необходимые законодательные акты, регулирующие по-

рядок взаимодействия между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, что приводит к трудностям в реализации национальных проектов.

Следует обратить внимание и на другую проблему – в условиях современных геополитических вызовов настала необходимость заменить, разработать и утвердить долгосрочную Стратегию миграционной политики, содержащую основные цели и задачи ее развития, пути совершенствования механизмов реализации государственного управления, эффективного нормативного обеспечения и финансирования с учетом тех проблем, современных вызовов, которые сложились в миграционной сфере.

Принятие Стратегии миграционной политики на долгосрочный период необходимо для более четкого понимания дальнейших путей совершенствования рассматриваемой сферы с учетом актуальных аспектов политического, экономического и социального характера.

Представляется, что эффективность проводимой реформы в сфере миграции в значительной мере определяется научно обоснованной единой стратегией, отражающей пути преодоления кризиса в данной сфере общественных отношений и выступающей основой для принятия управленческих решений на государственном уровне, а также для разработки и реализации документов стратегического планирования.

Сравнительно-правовой анализ документов стратегического планирования, принятых в России в сфере миграции и направленных на обеспечение миграционной безопасности, позволяет прийти к следующим выводам:

- 1) документы стратегического планирования, принятые в сфере миграции, достаточно разнообразны, действуют как долгосрочные документы только федерального уровня, предлагающие выполнение глобальных задач в сфере миграции во взаимосвязи с другими задачами государственного планирования, так и краткосрочные документы, планирующие проведение конкретных мероприятий по совершенствованию регулирования миграционных процессов в определенных областях;

- 2) общегосударственные документы стратегического планирования, как и блок документов стратегического планирования, посвященный планированию государственной деятельности в сфере миграции, содержат дублирующие друг друга положения и преимущественно направле-

²⁰ См., например: Шпаковский Ю. Г., Евтушенко В. И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 10 (131). С. 47–57 ; Сейфетдинова Е. И., Гулый А. А. Вопросы миграционной стратегии Российской Федерации на ближнесрочную перспективу (2023–2025 гг.) // Международное публичное и частное право. 2023. № 2. С. 11 ; Головина Ю. П. Генезис института административного принуждения в России // Административное право и процесс. 2025. № 3. С. 50.

²¹ См.: Хабибулин А. Г., Мурсалимов К. Р. Указ. соч. С. 3.

²² Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 25.

ны на решение идентичных задач, недостаточно систематизированы и взаимосвязаны по этапам и срокам реализации, не содержат установленных механизмов реализации документов, а также эффективной системы по работе с большими объемами данных;

3) миграционное законодательство в недостаточной степени соответствует текущим потребностям развития российского общества, нуждается в совершенствовании и приведении его в соответствие требованиям документов стратегического планирования, а также необходимо принятие новых документов стратегического планирования, отвечающих современным угрозам и вызовам.

Библиографический список

Головина Ю. П. Генезис института административного принуждения в России // Административное право и процесс. 2025. № 3. С. 50–54.

Петров И. Колокольцев констатировал рост криминальных проявлений со стороны мигрантов // Российская газета. 2022. 26 дек.

Сейфетдинова Е. И., Гульй А. А. Вопросы миграционной стратегии Российской Федерации на ближнесрочную перспективу (2023–2025 гг.) // Международное публичное и частное право. 2023. № 2. С. 11–13.

Советов Д. И. Направления совершенствования миграционного контроля в Российской Федерации // Миграционное право. 2025. № 1. С. 11–14.

Солдатов А. П. Новая миграционная политика и ее административно-правовое обеспечение // Административное право и процесс. 2025. № 3. С. 27–30.

Хабибулин А. Г., Мурсалимов К. Р. Современные тенденции государственной политики в сфере миграции: правообразующий аспект // Миграционное право. 2025 № 2. С. 2–5.

Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в

Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.

Чирков Д. К., Литвинов А. А. Миграция, политика и преступность в России: современные тенденции // Миграционное право. 2025. № 1. С. 18–22.

Шпаковский Ю. Г., Евтушенко В. И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 10 (131). С. 47–57.

References

Golovina Yu. P. The genesis of the institute of administrative coercion in Russia // Administrative law and process. 2025. № 3. P. 50–54.

Petrov I. Kolokoltsev stated the growth of criminal manifestations on the part of migrants // Rossiyskaya Gazeta. 2022. 26 Dec.

Seifetdinova E. I., Gulyi A. A. Issues of the migration strategy of the Russian Federation for the near term (2023–2025) // International public and private law. 2023. No. 2. P. 11–13.

Sovetov D. I. Directions of improving migration control in the Russian Federation // Migration law. 2025. No. 1. P. 11–14.

Soldatov A. P. New migration policy and its administrative and legal support // Administrative law and process. 2025. № 3. P. 27–30.

Khabibulin A. G., Mursalimov K. R. Current trends in state policy in the field of migration: a law-forming aspect // Migration law. 2025 No. 2. P. 2–5.

Chepurnova N. M., Ishchenko A. A. Some aspects of improving administrative and legal regulation of strategic planning in the context of constitutional reform in the Russian Federation // Administrative Law and Process. 2022. № 1. P. 22–27.

Chirkov D. K., Litvinov A. A. Migration, politics and crime in Russia: current trends // Migration law. 2025. No. 1. P. 18–22.

Shpakovsky Yu. G., Yevtushenko V. I. Strategic planning documents in the field of regulating migration activities of the Russian Federation for environmental reasons // Lex Russica (Russian Law). 2017. No. 10 (131). P. 47–57.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Воронежский государственный аграрный университет имени Императора Петра I

Сазонова О. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юридических дисциплин
E-mail: sazonova_oxana@list.ru

Поступила в редакцию: 28.05.2025

Для цитирования:

Гриценко В. В., Сазонова О. А. Документы стратегического планирования в публично-правовом регулировании в сфере миграции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 3 (62). С. 157–163. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/3/157-163>

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter I

Sazonova O. A., Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Legal Disciplines
E-mail: sazonova_oxana@list.ru

Received: 28.05.2025

For citation:

Gritsenko V. V., Sazonova O. A. Documents of strategic planning in public legal regulation in migration sphere // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. № 3 (62). P. 157–163. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/3/157-163>