



НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ИНСТИТУТ МИРОВЫХ ЦИВИЛИЗАЦИЙ»

---

# **ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Учебник для бакалавриата*

Москва  
Институт мировых цивилизаций  
2019

УДК 331.556.4  
ББК 65.248  
В 58

**Ответственный редактор:**

**С.П. Шорохова** — кандидат философских наук, доцент,  
заведующий кафедрой политических процессов, технологий и пропаганды,  
декан факультета международных отношений и геополитики, НАНО ВО «ИМЦ»

**Рецензенты:**

**В.Ю. Зорин** — доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник  
Ордена Дружбы народов Института этнологии и антропологии  
им. Н.Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук;

**Ш.С. Сулейманова** — доктор политических наук,  
профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

**Авторы:**

**В.А. Волох** — доктор политических наук,  
профессор кафедры политических процессов, технологий и пропаганды,  
НАНО ВО «ИМЦ», Москва;

**В.А. Суворова** — кандидат политических наук,  
доцент кафедры государственного управления и политических технологий,  
Государственный университет управления;

**Е.В. Афанасьева** — кандидат исторических наук,  
член Совета Федерации ФС РФ от ЛДПР,  
член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству  
и государственному строительству,  
представитель от исполнительного органа государственной власти  
Оренбургской области;

**З.Р. Битиева** — кандидат политических наук,  
заведующий кафедрой мировых цивилизаций и мировой политики  
факультета международных отношений и геополитики,  
НАНО ВО «ИМЦ»

**Волох В.А. и др.**

В 68 Государственная миграционная политика Российской Федерации:  
учебник для бакалавриата / В.А. Волох, В.А. Суворова, Е.В. Афа-  
насьева и др. — М.: Институт мировых цивилизаций, 2019. —  
200 с.

ISBN 978-5-6043054-2-3

В учебнике рассматриваются теоретико-методологические основы и практика  
формирования и реализации Государственной миграционной политики Российской  
Федерации. Раскрывается роль и значение институтов гражданского общества в по-  
литическом управлении миграционными процессами.

Учебник предназначен для подготовки бакалавров по направлению 41.03.04 —  
Политология, будет полезен для ученых и практиков, работающих в сфере полити-  
ческого и государственного управления миграционными процессами.

УДК 331.556.4  
ББК 65.248

ISBN 978-5-6043054-2-3

© Коллектив авторов, 2019  
© НАНО ВО «ИМЦ», 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>Глава I. Теоретическо-методологические основы современной миграционной политики</b> .....	<b>11</b>
1.1. Степень научной разработанности проблемы миграционной политики .....	11
1.2. Основные научные концепции и подходы к исследованию проблем миграции населения .....	22
1.3. Миграционная политика и управление миграционными процессами: соотношение понятий .....	30
Вопросы для самоконтроля .....	53
<b>Глава II. Государственная миграционная политика в современ- ной России</b> .....	<b>54</b>
2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной политики России .....	54
2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история разработки и проблемы реализации .....	99
2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации .....	109
Вопросы для самоконтроля .....	130
<b>Глава III. Институты гражданского общества в процессе политического управления миграцией населения</b> ....	<b>131</b>
3.1. Роль и значение институтов гражданского общества в про- цессе политического управления миграцией населения ....	131
3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формирова- нии и реализации государственной миграционной политики (2006–2016 гг.) .....	146
3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества .....	172
Вопросы для самоконтроля .....	182
<b>Заключение</b> .....	<b>183</b>
<b>Список использованной литературы</b> .....	<b>187</b>
<b>Список рекомендуемой литературы</b> .....	<b>192</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В учебнике «Государственная миграционная политика Российской Федерации» рассматриваются проблемы формирования и реализации миграционной политики и анализируются особенности развития миграционной ситуации в России, которые в последние годы тесно связаны с глобальными, политическими и социально-экономическими переменами изменившейся геополитической ситуации в мире.

Учебник предназначен для изучения студентами учебной дисциплины «Государственная политика и управление» при подготовке бакалавров в сфере широкого спектра решений по организации и осуществлению процесса управления миграцией населения на всех стадиях цикла: от практической реализации навыков управления этими процессами в Российской Федерации, до научных исследований.

В результате изучения дисциплины «Государственная политика и управление» в части касающейся миграционной политики обучающийся должен:

### *знать*

- основы правового обеспечения государственной миграционной политики на мировом и национальном уровнях;
- методики политологического, социологического и политико-психологического анализа и технологии подготовки справочных и аналитических материалов по проблемам миграции населения;
- основы организации управленческих процессов в органах государственной и муниципальной власти и управления, в аппаратах политических партий и общественно-политических объединений, органах местного самоуправления, бизнес-структурах, между-

дународных органах и средствах массовой информации;

### *уметь*

- найти необходимые правовые нормы в миграционном законодательстве;
- применять методики политологического, социологического и политико-психологического анализа, подготавливать справочный материал для аналитических разработок, составлять библиографические обзоры, рефераты, разделы научно-аналитических отчетов по результатам научно-теоретической и эмпирической исследовательской работы по проблемам миграции населения;
- использовать общенаучные и политические навыки в управленческих процессах в органах государственной и муниципальной власти и управления, в аппаратах политических партий и муниципальной власти и управления, в аппаратах политических партий и общественно-политических объединений, органах местного самоуправления, бизнес-структурах, международных органах и средствах массовой информации;

### *владеть*

- навыками применения необходимых правовых норм миграционного законодательства;
- методиками политологического, социологического и политико-психологического анализа, технологиями подготовки справочных и аналитических материалов и составления библиографических обзоров, рефератов, разделов научно-аналитических отчетов по результатам научно-теоретической и эмпирической исследовательской работы по проблемам миграции населения;
- навыками работы по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Геополитические изменения в современном мире, делая миграцию глобальным явлением, как прямо, так и опосредованно влияют на политическую жизнь в государствах, участвующих в

этих процессах. В результате глобализации и активизации миграционных процессов внешняя и внутренняя миграция приобретает значительные политические последствия<sup>1</sup>. Наиболее злободневными становятся обостряющиеся проблемы национальной безопасности, решение которых представляется возможным только при условии реализации государственной миграционной политики по адаптации и интеграции мигрантов и принимающего сообщества к современной социально-политической ситуации. С политической точки зрения неспособность государства сформировать и реализовать национальную миграционную политику снижает международный престиж страны, т.к. во многих случаях препятствует выполнению принятых международных обязательств.

Следовательно, необходима выработка такой государственной миграционной политики, при которой миграция станет играть позитивную роль в политическом, социально-экономическом и демографическом развитии страны, а ее негативные последствия будут максимально снижены. Миграционная политика является важным политическим инструментом реализации социальных целей в сфере экономики, демографии и национальной безопасности.

Проблемы миграции, как внутренней, так и внешней, особенно актуальны для современной России. Страна долгое время оставалась обществом за «железным занавесом», и лишь, начиная с 90-х годов прошлого столетия, перед страной встала необходимость формирования и реализации государственной миграционной политики. После США, Российская Федерация занимает второе место в мире по численности международных мигрантов. Для России миграция населения является важнейшим ресурсом, за счет использования которого компенсируется естественная убыль населения. «Очевидно, что нам надо на

<sup>1</sup> *Волох В.А.* Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13–15 мая 2008 г. / Под. ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опаринной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. — М.: РГГУ, 2008. — С. 341–347.

порядок повысить качество миграционной политики государства», — отмечает в одной из своих статей Президент Российской Федерации В.В. Путин<sup>2</sup>.

Для новой, современной России миграция стала проблемой, которая не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государственного реагирования. Практика реализации государственной миграционной политики в постсоветский период показала, что она нуждается в серьезной доработке, поскольку во многом не обеспечивает достижения объявленных целей и стратегических интересов Российской Федерации. Подтверждением тому могут служить масштабы нелегальной миграции, превышающие по ряду позиций по своим объемам легальную составляющую миграционных потоков в России.

В этой связи, изучая процессы формирования и реализации современной государственной миграционной политики, чрезвычайно важно рассмотреть различные направления их воздействия на социально-экономическое и демографическое развитие России, обеспечения её безопасности и повышения международного престижа. Такой подход, на наш взгляд, позволит сформировать объективное представление о степени соответствия, проводимой Российской Федерацией государственной миграционной политики провозглашенным целям по обеспечению национальных интересов страны, на основе которого можно определить основные направления её корректировки, минимизировать возможные риски. Необходим комплексный политологический анализ миграционных процессов и разработка на этой основе новой концептуальной матрицы и механизмов реализации государственной миграционной политики во взаимосвязи с политическими институтами, процессами и технологиями, а в конечном итоге формирования нового научного направления в политологии.

Учебник подготовлен на основе обобщения и осмысления существующих научных исследований по проблемам формирования и реализации миграционной политики, равно как и накопленного авторами практического и научного опыта в обла-

<sup>2</sup> *Владимир Путин.* Россия: национальный вопрос // [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html).

сти формирования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами. Материал подготовлен с учетом практического опыта и преподавания на кафедре политических процессов, технологий и пропаганды и кафедре мировых цивилизаций и мировой политики факультета международных отношений и геополитики Негосударственной автономной некоммерческой организации высшего образования «Институт мировых цивилизаций» и на кафедре управления миграционными процессами<sup>3</sup> Института государственного управления и права Государственного университета управления (ИГУиП ГУУ).

Учебник разработан на основе Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 41.03.04 Политология (уровень бакалавриата), а также с учетом рекомендованной Образовательной программы Политология по направлению подготовки бакалавров кадров высшей квалификации 41.03.04 «Политология».

Учебник также представляет интерес для научных работников, политологов, юристов, экономистов, социологов, демографов, работников органов государственного управления в сфере миграции, представителей неправительственных, общественных и иных организаций, изучающих проблемы миграционной политики или работающих в этой сфере.

Авторами использовались труды известных ученых в области миграции населения, в частности: Ю.А. Архипова, Т.А. Бажан, Н.А. Ворониной, Е.В. Володина, И.В. Герасимовой, А.А. Гребенюка, Е.Ю. Егоровой, Ж.А. Зайончковской, В.Ю. Зорина, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцева, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, К.Д. Крылова, Т.И. Куценко, И.А. Малахи, В.И. Мухомеля, А.Д. Назарова, О.А. Нестерчук, Н.А. Омельченко, А.Б. Паскачева, Ю.В. Рощина, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, В.Д. Самойлова, Т.А. Сошниковой, В.А. Суворовой, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, И.Н. Трофимовой, Е.В. Тюрюкановой, О.С. Чудиновских, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и многих других исследователей, а также актуализированные материалы из ранее изданного учебного пособия

<sup>3</sup> В настоящее время на Кафедре государственного управления и политических технологий.

«Миграционная политика» для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 «Менеджмент»<sup>4</sup>, которые частично использованы в этом учебнике.

Написание этого учебника пришлось на сложное для России и для всего мира время. Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали совершенствовать государственную миграционную политику Российской Федерации и институциональное управления миграционными процессами в стране. Так, до апреля 2016 года, основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную миграционную политику, была Федеральная миграционная служба, тем не менее Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»<sup>5</sup> Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. В составе центрального аппарата министерства создано Главное управление по вопросам миграции МВД России, в составе МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации — Управления по вопросам миграции.

В соответствии с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел, (ГУВМ МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Рос-

<sup>4</sup> *Волох В.А.* Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 Менеджмент / Государственный университет управления. Институт государственного управления и права ГУУ. — М.: ГУУ, 2017.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://rg.ru/2016/04/05/narkokontrol-site-dok.html> (дата обращения 12.03.2018).

сийской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции»<sup>6</sup>.

МВД России в полном объеме передан и в настоящее время реализуется функции упразднённой ФМС России. Вместе с тем, часть функций, которые носят исключительно социально-экономический характер, вряд ли могут относиться к компетенции подразделений полиции и Министерства внутренних дел в целом.

На наш взгляд, достигнув осознания, что глобализация миграционных процессов в современном мире существенно отражается на политическом и социокультурном климате ряда регионов мира и Российской Федерации в частности, необходимо оптимизировать управления миграционными процессами, одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства», эффективное проведение которой будет способствовать социально-экономическому и демографическому развитию, обеспечению национальной безопасности и сохранению стабильности в российском обществе.

<sup>6</sup> Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.garant.ru/71420170/> (дата обращения 12.03.2018).

## ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

### 1.1. Степень научной разработанности проблемы миграционной политики

Глобальное нарастание миграционных потоков в современном обществе настоятельно ставит задачу разработки новой эффективной государственной миграционной политики для решения проблем как мигрантов, так и государства и бизнеса, базирующейся на научных разработках в этой области.

Проблемы миграционной политики на глобальном уровне наиболее обстоятельно изучены зарубежными исследователями. К числу известных работ зарубежных авторов, посвященных данной проблематике, следует отнести труды таких ученых, как: Д. Пападеметриу<sup>1</sup>, А. Инкельса, Д. Левинсона<sup>2</sup>, Гая С. Гудвина-Гилла<sup>3</sup> и др. В них исследуется широкий спектр проблем: от общих проблем переселения, вопросов безопасности, гражданской свободы в эпоху глобализации, национального характера поведенческих личностных характеристик, до законодательного обеспечения в международном праве статуса беженцев.

<sup>1</sup> *Papademetriou, D. & Meyers, D.* (eds.) *Caught in the Middle: Border Communities in an Era of Globalization.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

<sup>2</sup> *Inkeles A., Levinson D.J.* *National Character: the Study of Modal Personality and Socio-cultural systems'// Handbook of Social Psychology / Ed. By Lindzery. Vol. 2. Cambridge, 1954.*

<sup>3</sup> *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве. — М., ЮНИТИ, 1997.



Широкое освещение в ряде работ зарубежных исследователей (А. Фавелл, С. Кастельс, А. Алейникофф<sup>4</sup>) получили наиболее сложные сегодня вопросы политической интеграции мигрантов и связанная с ними проблема влияния этнической миграции на политические процессы в принимающих государствах. Вопросы политического участия и интеграции мигрантов, а также реализации ими политических прав нашли отражение в трудах Р. Баубока, Р. Гайдука, М. Мартинелло, А. Чаглар, Д. Эрнеста, С. Вертовеца<sup>5</sup>.

Ряд авторов (М. Феннема и Дж. Гимпель<sup>6</sup>), наряду с обстоятельным анализом особенностей политического участия мигрантов, рассматривают также активность антииммигрантских партий и организаций. Разработке и реализации современной миграционной и интеграционной политики в Ев-

<sup>4</sup> См.: *Aleinikoff T.A., Martin D.A.* Immigration Process and Policy. St. Paul, 1995; *Castles S., Miller M.J.* The Age of Migration. N. Y., 2003; *Favell A.* Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain. N. Y., 2001.

<sup>5</sup> См.: *Bauböck R.* How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives. IWE — Working paper series No.: 24, Februar 2002; *Bauböck R.* Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration. Aldershot, 1994; *Hayduk R.* Non-citizen voting: pipe-dream or possibility? Drum Major Institute for Public Policy. October 2, 2002; *Penninx R., Kraal K., Martinello M., Vertovec S.* (eds.) Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies. Aldershot, 2004; *Earnest D.C.* Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Paper prepared for delivery at the 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania, August 28–31, 2003; *Caglar A.* Hometown Associations, Rescaling of State Spatiality and Migrant Grassroots Transnationalism // Global Networks. 2006. № 6 (1).

<sup>6</sup> См.: *Gimpel J.G.* Latino Voting in the 2008 Election. Part of a Broader Electoral Movement // Background. January 2009. Washington D.C.: Center for Immigration Studies; *Brug van der W., Fennema M., Tillie J.* Why some anti-immigrant parties fail and others succeed. A two-step model of aggregate electoral support. Article was offered for publication to Comparative Political Studies on the 18th of August 2003.

ропе посвящены исследования Э. Геддеса, М. Вейнера, Р. Пеннинкса<sup>7</sup>.

В трудах Я. Сойсал и Н. Глик Шиллер<sup>8</sup>, особое внимание обращено на формирование транснациональной политической идентичности мигрантов и развивающееся в связи с этим транснациональное гражданство. В работах У. Кимлики и Ф. Фукуямы, а также К. Джоппке<sup>9</sup> подробно рассматриваются особенности политических процессов при этнокультурном многообразии, особенности концепций мультикультурной политики и мультикультурного гражданства.

К числу важных достижений зарубежных ученых следует отнести активное использование междисциплинарного подхода к исследованию проблем миграции населения. Здесь можно назвать таких известных зарубежных авторов, как Дж. Холлифилд, Т. Хаммар, Г. Брокманн<sup>10</sup>, положивших начало комплексного исследования проблем социально-политической интеграции иммигрантов в принимающие общества. Изучению эволюции транснациональных социально-политических пространств, формируемых мигрантами, посвящены работы

<sup>7</sup> См.: *Bernstein A., Weiner M.* (eds.) Migration and refugee policies. An overview. London, 1999; *Geddes A.* The Politics of Migration and Immigration in Europe. London, 2003; *Doomernik J., Penninx R., van Amersfoort H.* A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations. Brussels, 1997.

<sup>8</sup> См.: *Soysal Y.N.* Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago, 1994; *Glick Schiller N.* Beyond the nation-state and its units of analysis: towards a new research agenda for migration studies. Essentials of migration theory. Working Paper № 33, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development.

<sup>9</sup> См.: *Kymlicka W., Norman W.* (eds.) Citizenship in diverse societies. Oxford, 2000; *Fukuyama F.* The End of History and the Last Man. N. Y., 1992; *Joppke C.* Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state. Cambridge, 2005.

<sup>10</sup> См.: *Hammar T., Brochmann G., Tamas K., Faist T.* International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives. Oxford, 1997; *Brettell C.B., Hollifield J.F.* (eds.) Migration Theory: Talking Across Disciplines. N. Y., 2008.

Т. Файста, А. Портеса, Д. Массея<sup>11</sup>. Активно исследуются проблемы, связанные с влиянием миграционных процессов на межэтнические отношения в принимающих странах<sup>12</sup>.

В России активное изучение проблем миграции населения относится к концу прошлого века. Возникшие в начале 1990-х гг. на фоне распада СССР и крушения социалистической системы, постоянно нараставшие и усложнявшиеся миграционные проблемы в Российской Федерации способствовали активизации и расширению спектра отечественных научных исследований в этой области. В этот период сложился ряд научных коллективов, специализирующихся на изучении современных миграционных явлений<sup>13</sup>.

Лаборатория анализа и прогнозирования миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН стала одним из таких центров. Ученые под руководством Ж.А. Зайончковской провели крупномасштабные исследования, в том числе по проблемам вынужденной миграции в Центральной России<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> См.: *Faist T.* The transnational social question: social rights and citizenship in a global context. Working Paper № 14, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development; *Massey D., Arango J., Graeme H.* Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium. Oxford, 2005; *Portes A.* Immigration Theory for a New Century: Some Problems for and Opportunities // *International Migration Review*. 1997. No. 31.

<sup>12</sup> См.: *Rex J.* Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State. Barselona, 2004; *Edmonston B., Passel J.S.* Immigration and Ethnicity: the Integration of America's Newest Arrivals. Washington D.C., 1994; *Bommes M.* Transnationalism or Assimilation? // URL: [http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism\\_assimilation\\_bommes.htm](http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism_assimilation_bommes.htm).

<sup>13</sup> *Волох В.А.* Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции на примере института предоставления убежища: Дис. ... канд. полит. наук. — М., 2007. — 185 с.

<sup>14</sup> См. напр.: *Зайончковская Ж.А.* Миграция населения и рынок труда в России. — М., 1994; *Зайончковская Ж.А.* Миграционные связи России после распада СССР // Миграционные процессы после распада СССР: Программа по исследованию миграции. Вып. 5. — М., 1994; она же Миграционные тенденции в СНГ // Миграция в постсовет-

Ученые Института социально-политических исследований РАН и лично руководитель Центра социальной демографии этого института д.э.н., проф. Л.Л. Рыбаковский, автор более двухсот научных трудов, в том числе десяти авторских монографий<sup>15</sup> внесли существенный вклад в научные исследования по миграционной проблематике. В настоящее время Институт социально-политических исследований РАНи Центр социальной демографии и экономической социологии ИСПИ РАН возглавляет известный ученый член-корр. РАН, д.э.н., проф. С.В. Рязанцев.

Институт этнологии и антропологии РАН, под руководством академика РАН, д.и.н., проф. В.А. Тишкова<sup>16</sup> провел большую научно-исследовательскую работу по мониторингу миграционной ситуации в государствах-участниках СНГ, начиная с 1996 г. издает на основании этих исследований периодический «Бюллетень этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов». В настоящее время руководит ИЭА РАН д.ист.н., проф. М.Ю. Мартынова. Заместителем директора института работает известный ученый-политолог В.Ю. Зорин — доктор политических наук, профессор.

Активно исследует проблемы миграции населения другой научный коллектив -Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. Отделом социально-трудовых отношений и лично его заведующим кандидатом исторических наук В.В. Комаровским проводятся глубокие научные исследования эмиграционного и иммиграционного законодательства зарубежных странах, а также проблемам внешней трудовой миграции<sup>17</sup>.

ском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. — М., 1997; и др.

<sup>15</sup> См. напр.: *Рыбаковский Л.Л.* Региональный анализ миграции. — М., 1973; он же. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. — М., 1987; *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. — М., 2001; и др.

<sup>16</sup> См. напр.: *Тишков В.А.* Этнология и политика. Научная публицистика. — М.: Наука 2001; и др.

<sup>17</sup> См. напр.: *Комаровский В.В., Веленева В.Т.* Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире. — М.: ИМЭМО РАН, 2017. — 140 с.



Учеными Института социально-экономических проблем народонаселения РАН выполнен ряд исследований по проблемам трудовой и нелегальной миграции, адаптации вынужденных мигрантов и т.д. Среди них работы известных ученых И.Г. Ушкалова, И.А. Малахи<sup>18</sup> и других авторов.

Большая заслуга в изучение проблем миграции принадлежит кафедре народонаселения экономического факультета МГУ. Её заведующий, д.э.н., проф. В.А. Ионцев внес фундаментальный вклад в теорию и историю международной миграции<sup>19</sup>.

Существенный вклад в развитие отечественной науки о миграции внёс директор Центра Института макроэкономических исследований Минэкономразвития России, д.э.н., проф. А.В. Топилин.

Центр изучения миграционной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, созданный в 2007 г., участвует в осуществлении фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ, оказывает услуги консультативного и научно-методического характера федеральным и региональным органам государственной власти в сфере реализации миграционной политики. В нем работают известные ученые д.филос.н. Т.С. Иларионова, д.полит.н. Л.А. Кононов, д.соц.н. В.Ю. Леденёва, д.и.н., проф. А.Д. Назаров, д.соц.н. Е.А. Назарова и другие. Под общей редакцией д.ю.н., проф. И.Н. Барцица, д.филос.н., проф. В.К. Егорова, директора ФМС России, к.ю.н., проф. К.О. Ромодановского, д.ю.н., проф. М.Л. Тюркина издано учебно-методическое пособие «Основы миграционной политики».

Кафедрой истории, теории и методологии социологии РГСУ, возглавляемой д.соц.н., проф. Т.Н. Юдиной, проведен ряд исследований, научных дискуссий (в форме конференций, семинаров, «круглых столов») по актуальным проблемам миграции с широким привлечением лиц, принимающих решения, СМИ,

<sup>18</sup> См. напр.: Ушкалов И.Г., Малаха И. А. «Утечка умов» — масштабы, причины, последствия. — М.: Эдиториал УРСС, 1999.

<sup>19</sup> См. напр.: Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. — М.: Диалог. МГУ, 1999; Мир в зеркале международной миграции: Сб. статей М63 / Гл. ред. В.А. Ионцев. — М.: МАКС Пресс, 2002.

преподавателей вузов, исследователей, представителей международных и общественных организаций.

В целях реализации государственной миграционной политики в новых условиях и подготовки высококвалифицированных профессиональных кадров, способных управлять миграционными процессами, в 2000 г. с одобрения Правительства Российской Федерации и по согласованию с Министерством образования Российской Федерации в составе Государственного университета управления была создана Кафедра управления миграционными процессами<sup>20</sup>. Это единственный в мире государственный университет, который осуществлял подготовку кадров управленцев с пятилетним сроком обучения с получением высшего образования по специальности «Менеджмент организации» со специализацией «Управление миграционными процессами». Профессором кафедры Ю.В. Роциным изданы монографии и учебники «Миграция в судьбе России»<sup>21</sup>, «Эмиграция в судьбе России»<sup>22</sup>, «Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства)»<sup>23</sup>. Профессором В.А. Волохом и доцентом В.А. Суворовой — учебник «Управление процессами вынужденной и принудительной миграции»<sup>24</sup>, учебное пособие «Внутренняя миграция»<sup>25</sup> и другие работы.

<sup>20</sup> В настоящее время — Кафедра государственного управления и политических технологий.

<sup>21</sup> Роцин Ю.В. Миграция в судьбе России. — М. — Тверь: Издательский дом «Авангард»: Седьмая буква. 2012.

<sup>22</sup> Роцин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. — М., 2009.

<sup>23</sup> Роцин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. — М.: ГУУ, 2007.

<sup>24</sup> Волох В.А., Суворова В.А. Управление процессами вынужденной и принудительной миграции. Учебник для подготовки бакалавров // Государственный университет управления. — Издательский дом ГУУ, 2016. — 181 с.

<sup>25</sup> Волох В.А., Суворова В.А. Внутренняя миграция. Учебное пособие для подготовки бакалавров // Государственный университет управления. — М.: ГУУ, 2014. — 161 с.

В настоящее время университет готовит «бакалавров» по четырех летней образовательной программе «управления миграционными процессами». Кафедра — по-прежнему активный участник научных исследований.

Представляют определенный научный интерес работы руководителя ФМС России в 1992–1999 гг., д.э.н., проф. Т.М. Регент: «Миграция в России: проблемы государственного управления», «Российское государство — вынужденным переселенцам и беженцам»<sup>26</sup> и др.

Международные органы и российские неправительственные организации также внесли вклад в исследование проблем миграции населения. Среди них: УВКБ ООН, МОМ, МОТ, Международный альянс «Трудовая миграция», Красный крест, Центр этнополитических и региональных исследований, Московский центр Карнеги, Независимый Совет по вынужденной миграции, Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа, «Форум переселенческих организаций», «Сеть Миграция и право», «Партнерство по миграции», «Союз переселенческих организаций», и другие.

Следует отметить отечественных ученых, инициировавших появление теоретических исследований и внесших серьезный вклад в создание научно-методологической платформы для более качественного изучения процессов миграции населения: Т.И. Заславской, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, Б.С. Хорева, Т.Н. Юдиной и др.

С изменением в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. структуры миграционных потоков в России и выходом на первый план внешней миграции появились комплексные исследования в области изучения миграции. Среди них работы Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, В.А. Ионцева, В.И. Мукомеля, В.А. Тишко-

<sup>26</sup> См. напр.: *Регент Т.М.* Иммиграция в Россию. — М., 1997; *Регент Т.М.* Миграционная ситуация в Северо-Кавказском регионе // Народонаселение. — 1998. — № 1; *Регент Т.М.* Миграция в России: Проблемы государственного управления. — М., 1999; *Регент Т.М.* Российское государство-вынужденным переселенцам и беженцам. — М., 1998.

ва, и др.<sup>27</sup> Современными исследователями признается необходимость комплексного подхода как к изучению международной миграции, так и к формированию миграционной политики<sup>28</sup>.

Комплексный анализ и разработка управленческих подходов при формировании миграционной политики и регулированию миграционных процессов представлены в исследованиях С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, В.А. Волоха, О.Д. Воробьевой, Г.И. Глушченко, Г.Г. Гольдина, С.Н. Градиловского, М.Б. Денисенко, А.В. Дмитриева, А.Н. Жеребцова, Н.Н. Зинченко, В.Ю. Зорина, Ю.Г. Ефимова, И.В. Ивахнюк, В.Л. Иноземцева, Л.А. Кононова, Н.В. Мкртчяна, Ю.В. Рощина, С.В. Рязанцева, И.С. Семенов, В.А. Суворовой, С.С. Сулакшина, В.А. Тишкова, А.И. Трейвиша, М.Л. Тюркина, А.С. Чеснокова, А.Е. Шаропова, И.П. Цапенко и др.

Исключительно важное место авторы отводят научным публикациям, посвященным общим проблемам политики, государственного и муниципального управления, теории и истории государства и права, конституционного, международного, административного права, национальной политики и СМИ, что, по нашему мнению, позволяет более широко и комплексно исследовать вопросы формирования и реализации государственной политики в сфере регулирования и управления миграционными процессами. При подготовке этого учебника были использованы исследования Г.В. Атаманчука, В.И. Буренко, А.Г. Вишневого, Н.И. Глазуновой, А.В. Дмитриева, Ю.В. Дмитриевой, Ю.Г. Ефимова, А.Н. Жеребцова; О.Е. Кутафина, Г.Р. Латфуллина, В.Г. Ледяева, Е.А. Лукашовой, А.Ю. Мельвиля, С.Е. Метелева, В.И. Мукомеля, О.А. Нестерчук, Н.В. Новичкова, Н.А. Омельченко, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, В.Д. Самойлова, Л.В. Сморгунова, Ш.С. Су-

<sup>27</sup> Демографическая модернизация России, 1900–2000 / Под ред. А.Г. Вишневого. — М.: Новое изд-во, 2006; Миграция и безопасность России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина. — М., 2000; *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: Теория и история изучения. — М.: Диалог-МГУ, 1999.

<sup>28</sup> Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисц. учебн. пос. / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. — М., 2007.

леймановой, В.А. Тишкова, И.Н. Трофимовой, Т.Я. Хабриевой, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова, О.Ф. Шабров, Т.Н. Юдиной и других известных исследователей в сфере гуманитарного знания.

Глобальные перемещения трудящихся мигрантов, воздействие трудовой миграции на политическое и социально-экономическое развитие принимающих государств подробно раскрываются в работах В.А. Волоха, С.В. Рязанцева, И.В. Ивахнюк, И.П. Цапенко, Е.В. Тюрюкановой и Е.С. Красинца

Одним из первых среди отечественных конфликтологов, исследующих проблемы миграции населения стал член-корреспондент РАН, д.фил.н., проф. А.В. Дмитриев<sup>29</sup>. Исследованию конфликтогенной природы миграции посвящены работы Г.В. Аксютенко, А.В. Дмитриева, В.Ю. Зорина, А.А. Казанцева, Н.С. Слепцова и др.

Важным достижением современных отечественных исследований по проблемам миграционной политики, свидетельствующим о качественно новом уровне науки о миграции, стало формирование самостоятельного научного направления «миграциологии», базирующейся на идее комплексного подхода в изучении общей миграционной подвижности населения<sup>30</sup>. Его основателями стали известные отечественные ученые Б.С. Хорев, В.А. Ионцев, М.Б. Денисенко. В 2012 году издана монография профессора В.Д. Самойлова «Миграциология. Конституционно-правовые основы»<sup>31</sup>.

Как видно из проведенного анализа научных исследований, посвященных изучению проблем миграции населения и государственного регулирования миграционных процессов, подавляющее большинство из них написаны экономистами, социологами и отчасти историками. К сожалению, этого нельзя сказать об изучении проблем миграции с использованием научных мето-

<sup>29</sup> Дмитриев А.В. Конфликтология. — М.: Гардарики, 2001; Дмитриев А.В. Конфликтность миграции: глобальный аспект // Социс. — 2001. — № 6.

<sup>30</sup> Хорев Б.С., Ионцев В.А., Денисенко М.Б. Миграциология. Учебное пособие. — М., 1989.

<sup>31</sup> Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. — 487 с.

дов современной политической науки. В то же время анализ существующих исследований по интересующей нас проблематике выявил ряд нерешенных проблем и лакун в этой сфере, нуждающихся в обстоятельном политологическом анализе. Отечественная политическая наука испытывает сегодня явный недостаток работ, посвященных комплексному анализу институциональных оснований государственной миграционной политики Российской Федерации, равно как и современных политических технологий государственного регулирования миграционных процессов. Нуждаются в дальнейшем изучении вопросы воздействия миграционных процессов на социально-экономическое развитие страны, политический и социальный климат в районах поселения мигрантов, реализации международных обязательств Российской Федерации в сфере миграции и соблюдения прав человека. В немногочисленных кандидатских и докторских работах по политическим наукам раскрыты лишь отдельные аспекты изучаемой проблемы. Кроме того, различные аспекты миграционной проблематики политологами исследованы неравномерно.

Важно отметить, что в учебнике формирование и реализация миграционной политики понимается одновременно и как политика, и как управление миграционными процессами. Формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с разработкой политики и оптимизацией собственной миграционной политики, а управление миграционными процессами, как реализация миграционной политики — деятельность государственных и общественных организаций, связанных с реализацией этой политики и ответную реакцию мигрантов и общества на действия властей.

В данном учебнике политическое регулирование миграционных процессов представлено как институт и как процесс. Институциональный компонент включает в себя организационные и нормативные основы деятельности государственных и общественных организаций, связанных с разработкой и реализацией миграционной политики. Процессуальный компонент — миграционную политику, осуществляемую органами власти, и ответную реакцию мигрантов на действия властей.

Авторы в представленном учебнике, выполненном в контексте общенаучных критериев системного анализа, осмысления и синтеза существующих в настоящее время научных и практических разработок по проблемам миграционной политики, ставили своей основной целью концептуальное обоснование и изложение конструктивных рекомендаций, основанных на лично накопленном научном и практическом опыте в вопросах формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

## 1.2. Основные научные концепции и подходы к исследованию проблем миграции населения

В течение нескольких столетий развитие научных взглядов на миграцию происходило в рамках тех или иных научных подходов: экономического, географического, исторического, демографического, системного, политического, антропологического, социологического и др. Выбор подхода зависит от тех задач, которые стоят перед исследователем, и от характера исходного материала.

Основы теории миграции в западноевропейской литературе относятся к концу XIX века, когда английский ученый Е. Равенштейн<sup>32</sup>, используя данные о месте рождения в переписях населения Великобритании 1871 г. и 1881 г., а также данные других стран, сделал обобщения, которые назвал «законами миграции». Е. Равенштейн определил миграцию как «постоянное или временное изменение местожительства человека» и сформулировал 11 законов миграции:

- 1) больше всего миграций осуществляется на короткие расстояния;
- 2) миграция происходит постепенно, шаг за шагом;
- 3) миграции на большие расстояния направляются в основном в крупные торговые и промышленные центры;
- 4) каждому миграционному потоку соответствует контрпоток;

<sup>32</sup> *Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. XL VIII. Part 2; Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. LII.*

- 5) городские жители менее подвижны в миграционном плане, чем население сельских районов;
- 6) во внутренних миграциях более активны женщины, а в международной миграции более активны мужчины;
- 7) большинство мигрантов представляет взрослое население, семьи редко мигрируют за пределы своей страны;
- 8) рост крупных городов в большей степени обусловлен миграцией населения, нежели естественным в них приростом;
- 9) масштабы миграции возрастают с развитием промышленности, торговли и транспорта;
- 10) большинство мигрантов из сельской местности направляются в крупные торговые и промышленные центры;
- 11) экономические причины миграции являются определяющими<sup>33</sup>.

Законы Е. Равенштейна привлекли большое внимание, были положены в основу многих западных моделей миграции, неоднократно проверялись эмпирически в последующие десятилетия, подтверждались или опровергались зарубежными исследователями<sup>34</sup>.

В целом же, на наш взгляд, вклад Е. Равенштейна в разработку общемировой теории миграции, осуществленный в конце XIX вв., следует рассматривать как выдержавший испытание временем и своего рода первоначальную точку для последующих исследований теории миграции зарубежными учеными.

Сегодня в изучении миграции населения принято выделять 17 основных подходов, включающих 45 научных направлений, теорий, концепций.

Так, например, «Теория глобализации» возникла в 80-х гг. XX века в рамках «Теории международных отношений». Эта те-

<sup>33</sup> *Ravenstein E.G. The Laws of migration // Journal of the statistical society. Vol. 48. 1885. P. 167–227.*

<sup>34</sup> По мнению А.Р. Золберга, часть ученых, до сих пор руководствуется неверным в настоящее время положением Е.Г. Равенштейна о том, что международная миграция развивается по тем же законам, что и миграция внутри страны. Подробнее см.: *Zolberg A.R. The Next Waves: Migration Theory for a Changing World // International Migration Review. 1989. — № 3. — P. 405.*



ория — глобализации изучает формирование интегрированной системы значений в мировом пространстве, включение местных сообществ в международную систему взаимодействия, участие внешних факторов в решении локальных проблем, а также роль местных факторов в обеспечении функционирования международных режимов в различных сферах.

За последние двадцать пять лет проблема глобализации нашла отражение в огромном количестве зарубежных работ политологов, экономистов, социологов и культурологов. Среди авторов, исследования которых легли в основу данной работы, можно назвать Д. Хэлда, Ю. Хабермаса, Э. Гидденса, Г.-П. Мартина и Х. Шумана, Дж. Ная, И. Валлерстайна, З. Баумана, Дж. Маджони, Т. Фридмена, С. Хантингтона, Ж. Бодрийяра, У. Бека, Дж. Розенау, Ф. Фукуяму и др.

Отечественные ученые не остались в стороне от широкой дискуссии и глобализации, специалисты в области политических дисциплин и международных отношений, экономики и социологии внесли весомый вклад в развитие данного сюжета. Отечественные исследователи, работы которых стоит отдельно отметить: А.Д. Богатуров, П.А. Цыганков, А.В. Торкунов, В.А. Ачкасов, В.Л. Иноземцев, С.Г. Еремеев, А.И. Уткин, А.С. Панарин, Г.П. Анилионис и Н.А. Зотова, Ю.В. Яковец и др.

Исследование исторических материалов свидетельствует о том, что глобализация существовала не только в последние два столетия, но и в другие эпохи, включая древнюю историю.

В некоторых случаях периоды глобализации (в одном и том же регионе) следовали один за другим, что позволяет сделать выводы о цикличности данного явления. Так, в Средиземноморье в античную эпоху можно выделить греко-карфагенский цикл глобализации (VI в. — середина II в. до н.э.), когда центрами формирующейся глобальной экономики выступали Древняя Греция и Карфаген, и римский цикл глобализации (середина II в. до н.э. — III в. н.э.), когда в качестве такого центра выступал Древний Рим. В более древней истории Средиземноморья и в истории Древнего Китая также прослеживаются подобные циклы<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> См.: Кузовков Ю. Мировая история коррупции. Главы V–VI.

В истории Западной Европы в период с XII в. по настоящее время исследователи выделяют 5 циклов глобализации:

Первый цикл: середина XII в. — конец XV в. Центр глобальной экономики — Италия и ее торговые государства Венеция, Генуя, Флоренция, Пиза. Конец цикла ознаменован началом упадка итальянских государств и 60-летней войны между Францией и Испанией за господство над Италией (война между Габсбургами и Валуа).

Второй цикл: середина XVI в. — вторая половина XVII в. Центры глобализации — Голландия и империя Габсбургов, позднее расколовшаяся на Испанскую и Австрийскую империи. Конец цикла ознаменован поражением испано-австрийской империи Габсбургов в Тридцатилетней войне и Английской революцией, после чего Англия, Германия и Скандинавия перешли к политике и отгородились от глобализации таможенными барьерами.

Третий цикл: XVIII век. Глобализация охватила ряд европейских стран, не проводивших протекционистскую политику (Франция, Испания, Польша, Голландия), а также ряд новых регионов (Америка, Индия, Западная Африка), впервые соприкоснувшихся в тот период с глобальной экономикой. Центры глобализации — Великобритания и Франция. Конец цикла ознаменован Французской революцией и наполеоновскими войнами.

Четвертый цикл: 1840–1920-е гг. В начале цикла ряд стран Западной Европы (Франция, Германия, Великобритания) перешли от политики, проводившейся ими после окончания наполеоновских войн, к политике свободной торговли. Бурному росту международной торговли способствовало также развитие транспорта: строительство железных дорог, мощных пароходов для трансатлантических линий и т.д. В качестве главного центра глобализации выступает Великобритания, осуществившая к тому времени Промышленную революцию и получившая благодаря этому большое конкурентное преимущество перед всеми другими странами. К концу цикла глобализация впервые охватила весь мир, а Великобритания утратила свое преимущество перед США и Германией, выступивших в качестве новых цен-



тров глобальной экономики. В конце цикла началась Великая депрессия (1929–1939 гг.), в первые же годы которой страны Запада в целях борьбы с кризисом ввели высокие протекционистские барьеры.

Пятый цикл: конец 1960-х гг. — настоящее время. Начало цикла ознаменовано переходом развитых стран Запада от протекционизма к политике свободной торговли (после т.н. Кеннеди-раунда, заложившего основы современной системы ВТО). Глобализация сопровождается упадком прежних центров глобальной экономики — США, Западная Европа, и появлением новых центров — Япония, страны ЮВА, Китай, Индия. После мирового финансового кризиса 2008 г. начинается период мировой стагнации.

Главными признаками начинавшегося цикла глобализации были:

- резкий рост международной торговли,
- инфляция и циклические изменения цены золота,
- снижение процента (нормы прибыли) и выравнивание цен,
- усиление международной конкуренции (одним из непосредственных последствий глобализации и вызванной ею глобальной конкуренции являются войны, нередко приобретающие в эту эпоху глобальный характер),
- изменение экономического и демографического ландшафта стран, участвующих в глобализации,
- массовые миграции населения.

Анализируя «Общую теорию миграционной подвижности населения»<sup>36</sup>, базирующуюся на комплексном подходе в ее изучении и законе подвижности населения, в соответствии с которыми миграционное движение по мере общественного прогресса все более становится социально-экономической необходимостью и в целом, как правило, усиливается. При этом под миграционным движением понимается совокупность всех видов территориальных передвижений, обусловленных разнообразными фак-

<sup>36</sup> Общая теория миграционной подвижности населения разработана в рамках миграциологии отечественными учеными: Б.С. Хоревым, В.А. Ионцевым, а также В.Д. Самойловым, и др.

торами и мотивами, которые и лежат в основе такого понятия, как «миграционная система». В отличие от «концепции миграционных систем» данное понятие представляет собой систему из четырех блоков:

- 1) общая миграционная подвижность (или миграционная активность населения);
- 2) территориальное перераспределение населения;
- 3) миграционное поведение населения;
- 4) механизм воздействия.

Главные положения концепции миграционной подвижности населения в рамках экономико-расселенческого подхода формулируются следующим образом:

- 1) различные формы движения населения — естественное, социальное и территориальное — взаимосвязаны и взаимозависимы;
- 2) при решении задач управления миграционными процессами невозможно «изолированно» решать проблемы переселения или маятниковой миграции. Различные формы миграционной подвижности объединяются общностью их положения в системе территориального разделения труда;
- 3) миграционная подвижность объективно обусловлена общественным развитием, поэтому ее формы необходимо оптимизировать и регулировать, а не запрещать;
- 4) закон подвижности населения имеет объективный характер, а по мере общественного прогресса миграционное движение все в большей мере становится социально-экономической необходимостью и в целом, как правило, увеличивается;
- 5) моделирование и регулирование миграционной подвижности наиболее эффективно с учетом взаимозаменяемости и взаимозамещаемости отдельных форм;
- 6) составной частью концепции миграционной подвижности населения является понятие «миграционная система», включающая общую подвижность и территориальное перераспределение населения;
- 7) при разработке миграционной политики необходимо учитывать все виды и формы миграционного движения насе-

ления и рассматривать их как систему условий, способов и мер управления миграционной подвижностью.

*Политическое направление* — рассматривает международную миграцию, в частности, как взаимодействие между странами со сменой мигрантами юрисдикции, при которой они, прекращая членство одного общества, становятся членами другого.

*Институциональная теория* в рамках политического направления — рассматривает миграционные процессы через развитие различного рода организаций, оказывающих помощь и различные услуги мигрантам.

В современной политической теории миграция рассматривается в двух измерениях:

- 1) общегосударственном,
- 2) ситуационно-политическом.

В общегосударственном измерении изучается влияние миграционных потоков на социально-политическое положение страны и национальную идентичность граждан этого государства. Миграционные потоки во многом определяют значимость государства во внешнеполитической деятельности. Одним из основных вопросов, изучаемых в рамках данного измерения, является контроль над миграционными потоками и, соответственно, выработка правил въезда, выезда и пребывания на территории национальных государств, т.е. формирования государственной миграционной политики.

При ситуационно-политическом изучении миграции политологи уделяют большое внимание проблемам национальной безопасности и угроз, прежде всего из-за нелегальной миграции. В рамках данного измерения мигранты и их объединения рассматриваются как политические акторы, которые принимают непосредственное участие в политической жизни государств или становятся субъектами воздействия различных политических сил, как в странах исхода, так и в принимающих странах. В связи с этим остро стоит вопрос адаптации и инкорпорации мигрантов в общество и социально-политическую систему национальных государств. Влияние процессов миграции на институт гражданства национальных государств, электоральное поведе-

ние и формирование различных государственных политик рассматриваются политологами в свете проблем адаптации мигрантов. Так исторические исследования мигрантских сообществ и сетей свидетельствуют о высокой степени вовлечения диаспор в политическую жизнь еще более ста лет назад. Сами формы вовлечения диаспор в политическую жизнь могут приобретать самый разнообразный характер, а вектор направления политической деятельности может быть направлен как в отношении принимающей страны, так и страны исхода.

Наиболее распространенными формами политической деятельности диаспор являются электоральные и политические акции, лоббирование интересов государства исхода в принимающей стране, оказание влияния на страну исхода путем поддержки правительства или оппозиции, финансовая и другого рода поддержка политическим партиям, движениям и неправительственным организациям страны исхода, содействие разрешению конфликтов в стране исхода либо их разжигание.

Основными аспектами исследований в политологии являются:

- роль государства по контролю миграции и границ;
- воздействие миграции на институт гражданства, суверенитет, внешнюю политику и национальную безопасность;
- инкорпорация мигрантов в общество.

В этом её подходы смыкаются с социологами, экономистами, правоведами. В числе наиболее широко используемых политологами теорий, выделим следующие:

- теория рационального выбора;
- теория глобализации;
- системная теория;
- теория этнобаланса (Даль, Шмиттер, Лембрух).

Кроме политического подхода, в течение нескольких столетий развитие научных взглядов на миграцию происходило также в рамках экономического, географического, исторического, демографического, системного и других научных подходов.

### 1.3. Миграционная политика и управление миграционными процессами: соотношение понятий

В отечественной литературе понятие «миграционная политика» у разных исследователей приобретает различную окраску в зависимости от понимания ими термина «политика».

Рассмотрим вначале научные подходы к определению «политика»<sup>37</sup>. Любая политика — это выбор определенных решений и способов их осуществления в конкретной сфере жизнедеятельности общества. Это инструмент воздействия на различные социальные процессы, в число которых входит и миграция населения. Государство может формировать и реализовывать внутреннюю и внешнюю политику.

Следует отметить, что определения политики в соответствии с общими исследовательскими подходами, а именно: социологическим, субстанциальным и системным могут быть подразделены на группы, имеющие внутренние дифференции. Исследователи выделяют три группы определений политики: социологические, субстанциальные и научно сконструированные, связанные со специфической интерпретацией политики»<sup>38</sup>.

Например, социологические определения политики, характеризуют ее через такие общественные явления, как: экономика, социальные группы, право, мораль, культуру, религию, а надстройка над экономическим базисом характеризуют экономические определения политики.

Достаточно широко в истории политической мысли, представлены правовые концепции политики, которые считают государство производным от права, и прежде всего публичного права, законов и функционировании страны.

<sup>37</sup> См., напр.: Общая и прикладная политология: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. — М.: МГСУ, 201. — С. 64.

<sup>38</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. 3-е изд., перераб. и доп. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. — М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2000.

Например, контрактивистские «общественного договора» теории (Спиноза, Гоббс, Локк, Руссо, Кант) состоят в понимании политики в охране фундаментальных прав человека от рождения, к которым относятся: права на жизнь, свободу, безопасность, собственность и т.д.

Правовая трактовка политики проявляется в концепциях естественного права и направлена на достижение общего блага. Аристотель, считавший политику высшей формой жизнедеятельности человека писал: «Справедливость, — имеет место только в политической жизни, потому что весь строй политического общежития держится на праве»<sup>39</sup>. Нормативная политика имеют сильные и слабые стороны, которые выражаются как в гуманистических идеалах, так и в различном понимании политики в реальности. Несмотря на отмеченные недостатки, нормативный подход, выражается в желании общества гуманизировать политику. Поэтому нормативные дефиниции политики, входят в группу социологических трактовок.

Субстанциальные определения — вторая наиболее распространенная группа дефиниций политики, которая раскрывает основы политики. Политика, писал М. Вебер, это «стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себе заключает»<sup>40</sup>.

«Властные» определения политики уточняются институциональными дефинициями, которые характеризуют политику через организации, институты, и прежде всего через важнейший институт — государство.

Антропологические определения политики отражают ее более глубокий источник, как например, политика на основе права — это форма цивилизованного общения, способ коллективной деятельности. Обоснование антропологического понимания политики дал Аристотель, который считал, что человек — существо политическое, поскольку он — существо коллективное, по-

<sup>39</sup> Аристотель. Политика. — М., 1865. — С. 11. См. также: Аристотель. Соч.: В 4 т. Т. 4. — М., 1983. — С. 380.

<sup>40</sup> Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. — М., 1990. — С. 646.

этому по сравнению с семьей, высшей формой такого общения и выступает политика<sup>41</sup>. Антропологические трактовки политики дополняются конфликтно-консенсусными дефинициями. Так, известный французский политолог Морис Дюверже считает «Политическая теория колеблется между двумя драматическими противостоящими интерпретациями политики. В соответствии с одной политика является конфликтом, борьбой, в которой те, кто обладает властью, обеспечивают себе контроль над обществом и получение благ. В соответствии с другой точкой зрения политика представляет попытку осуществить правление порядка и справедливости и означает обеспечение интеграции всех граждан в сообщество»<sup>42</sup>.

В основе политики, определяющую ее динамику лежат противоречия, которые являются деятельностью по принудительному и добровольному устранению конфликтов. Необходимо отметить значительную роль консенсуса. Как отмечает известный американский политолог С.Ф. Хантингтон, при полном отсутствии социальных конфликтов нет политики, а при полном отсутствии социального консенсуса, общественной гармонии невозможны политические институты<sup>43</sup>.

Процессуальный характер политики — процесс подготовки, принятия и реализации решений, обязательных для всего общества. Деятельностная интерпретация политики применяется, например, в теории политических решений, а также используется в телеологических трактовках политики. В телеологических дефинициях политики можно выделить два момента: 1) коллективная природа деятельности; 2) сознательный, целенаправленный характер. Телеологические определения политики применяются при системном анализе. Детальное обоснование системной интерпретации политики и её развитие представлено в работах американских политологов Д. Истона и Г. Алмонда.

<sup>41</sup> В настоящее время политики разделяют не все идеи Аристотеля.

<sup>42</sup> *Duverger M. The Idea of Politics. Indianapolis, 1966. P. 186.*

<sup>43</sup> См.: *Комоцкая В.Д., Тихомирова Е.Б. Поколение 50-х в американской политологии: С.Ф. Хантингтон // Социально-политические науки. — 1991. — № 9. — С. 59.*

При формировании политики, в т.ч. и миграционной необходимо учитывать законы политического развития, сформулированные ученым А.А. Борисенковым<sup>44</sup>, а именно: законы политической деятельности и политической власти, политических отношений и политической системы, политического конфликта и политического кризиса. Как считает проф. А.А. Борисенков, политическое развитие начинается и происходит на основе осуществления: политической власти; политической деятельности; политических отношений; политической системы; политического конфликта; политического кризиса.

В Учебнике «Политология» под редакцией доктора политических наук, профессора В.И. Буренко<sup>45</sup> политология рассматривается как наука и учебная дисциплина. Авторы считают, что объектом политологии бесспорно выступает политическая власть. Закономерности, тенденции, особенности ее формирования и функционирования составляют предмет политической науки. Однако в рамках этого общепризнанного положения предмет политической науки понимается по-разному. По их мнению, необходимо также обратить внимание и на специфику понятия «политическая теория», которая выступает в качестве рефлексии и методологии политической науки.

Авторы учебника отмечают, что термин «политика», как и большинство других терминов социального и политического дискурса, используется для выражения нескольких понятий. Во-первых, под «политикой» понимается одна из сфер общественной жизни (наряду с экономической, духовной, социальной, семейной и др.), связанная с деятельностью государства, управлением общественными делами и использованием публичной власти. В этом контексте политика представляет всю совокупность определенных видов деятельности, отношений и событий, к которым применимо прилагательное «политический». Во-вторых, термин применяется для обозначения стратегии, политического курса, определенной линии деятельности.

<sup>44</sup> См.: *Борисенков А.А. Политическая жизнь: особенности понятийного анализа. — М.: Экспресс Л.С., 2005. — С. 177.*

<sup>45</sup> *Политология: учебник // Коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — 392 с. — (Бакалавриат).*

В этом значении он употребляется в словосочетаниях типа «политика Путина», «экономическая политика», «политика кнута и пряника» и т.п., в том числе и применительно к ситуациям, не связанным напрямую с деятельностью государственных и иных публичных институтов и организаций («политика руководства авиакомпаний», «политика жены в отношении мужа»). В-третьих, термин используется в тех случаях, когда говорящий стремится подчеркнуть хитрость, осторожность, осмотрительность какого-то субъекта или использование им манипуляции, обмана и других приемов подобного рода и способов деятельности ради достижения каких-либо выгод.

Таким образом, по мнению авторов этого учебника «политика как сфера общественной жизни возникает в ходе взаимодействия и столкновения различных стратегий, действий и устремлений политических субъектов; она является тем пространством, на котором действуют многочисленные группы, организации и отдельные индивиды, стремящиеся с помощью власти и влияния на деятельность государства обеспечить благоприятные условия для своего существования и реализовать свои интересы»<sup>46</sup>.

Рассмотренные определения политики отражают важнейшие из них, однако не исчерпывают всех определений. Обобщая различные дефиниции, можно определить политику как деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противоречивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной власти<sup>47</sup>.

*Миграционная политика.* Что касается миграционной политики, то её проблемное поле уходит корнями в многозначность и противоречивость, как политической, так и миграционной сфер. Противоречия отчетливо проявляются также и в различии определений миграционной политики. В современном мире различ-

<sup>46</sup> Политология: учебник // Коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — С. 76.

<sup>47</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. Издание третье, переработанное и дополненное. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. — М.: АСПЕКТПРЕСС, 2000.

ные государства существенно отличаются в определении своей главной цели при формировании миграционной политики, часть стран своей главной целью ставят упрочение своего внешнеполитического положения и участие в международных обменах. Другие страны — совершенствование внутривнутриполитических отношений и институтов; экономическое развитие принимающей страны; совершенствование кадрового потенциала конкретных производств, науки, культуры и т.д. На основании этих целей миграционная политика и используемые странами мира, термины для её характеристики могут существенно различаться.

В самом общем виде суть государственной миграционной политики заключается в формировании стратегии — основных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращении тех явлений, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства.

При этом миграционная политика может рассматриваться, как в широком, так и узком смыслах.

*В широком смысле* миграционная политика это, по мнению многих ученых, — часть социальной политики государства, затрагивающая вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также:

- является одним из направлений государственной политики и определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством;
- представляет собой государственную доктрину или концепцию регулирования миграционных процессов;
- неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной и культурной политиками;
- разделяется на реальную и декларируемую, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов мигрантов, а реальная — выражает интересы принимающего государства и правящих элит.



В узком смысле миграционная политика понимается, как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой.

По мнению известного исследователя проблем миграции проф. Л.Л. Рыбаковского, «Миграционная политика — это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей»<sup>48</sup>. Полагаем, что данное определение в большей степени относится к понятию внутренней миграции.

Наряду с внутренней политикой любое государство для защиты своих национальных интересов проводит определенную (успешную или безуспешную) внешнюю политику, представляющую собой деятельность государства и других политических институтов общества по осуществлению своих интересов и потребностей на международной арене<sup>49</sup>.

Внешняя политика являет собой продолжение внутренней политики, ее распространение на отношения с другими государствами. Как и внутренняя политика, она теснейшим образом связана с господствующим экономическим укладом, общественным и государственным строем общества и выражает их на мировой арене. Главная ее цель — обеспечение благоприятных международных условий для реализации интересов того или иного государства, обеспечения национальной безопасности и благополучия народа, предотвращение новой войны<sup>50</sup>. Форми-

<sup>48</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003 г.). — М., 2003. — С 36.

<sup>49</sup> Гаджиев К.С. Геополитика. — М., 1997.

<sup>50</sup> Теория политики: Курс лекций: В 3 ч. / Авт.-сост. Н.А. Баранов, Г.А. Пикалов. — СПб., 2003.

рование государственной миграционной политики в отношении международной миграции населения имеет ряд специфических особенностей. По сравнению с внутренней она является более жесткой и более регламентированной.

По мнению проф. И.В. Ивахнюк в настоящее время существует три типа миграционной политики государств, участвующих в международных (межгосударственных) миграционных трудовых процессах:

- 1) стран, принимающих мигрантов,
- 2) стран, отдающих мигрантов,  
и
- 3) стран смешанного типа<sup>51</sup>.

Представляется целесообразным расширить эту типологию, выделив такие группы стран, как:

- государства, принимающие иностранцев, то есть те, миграционная политика которых делает ставку на массовый или дифференцированный, по определенным категориям, приток иностранцев (например, США, Канаду, Новую Зеландию, некоторые страны Латинской Америки);
- государства — доноры, т.е. те, страны, миграционная политика которых не препятствует или даже поощряет выезд за рубеж собственных (Филиппины, Турция, Китай, Индия, Польша, Ливия);
- государства, миграционная политика которых допускает одновременный прием иностранцев и выезд собственных граждан (Германия, Испания, Россия);
- государства, миграционная политика которых направлена на запрет миграции (Куба);
- государства вне миграции, т.е. те, где не устанавливаются ограничения на переселения людей, однако, собственные граждане не покидают родину, а иностранцы не находят ее привлекательной (ряд африканских стран).

Среди зарубежных специалистов утвердилась точка зрения, что миграционная политика — эта та или иная система мер. Например, экспертный совет государств ЕС, считает, что регулиро-

<sup>51</sup> Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Учебное пособие. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. — С. 91.

вание прибытия беженцев и иммигрантов может осуществляться методом введения унифицированных въездных документов для всех стран сообщества.

В настоящее время миграционная политика рассматривается многими учеными и политиками в узком формате. Учитывая многогранность миграционной сферы, считаем, что она должна формироваться и реализовываться более широко. В этой связи представляется более полным определение, предложенное известным политологом профессором Л.А. Кононовым «Миграционная политика — это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей»<sup>52</sup>. При этом, известный исследователь проф. Н.А. Омельченко подчеркивает «... нельзя отрицать того очевидного факта, что в России на протяжении всей истории единственно социально значимым субъектом политической системы была государственная власть»<sup>53</sup>.

В учебно-методическом пособии «Основы миграционной политики», под общей редакцией И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина миграционная политика рассматривается как «комплекс мер, принимаемых в государстве и обществе для регулирования переселений, адаптации и интеграции переселенцев в интересах этого государства и

<sup>52</sup> Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4(14). 2010) / Л.А. Кононов. — М.: Изд-во РАГС, 2010. — С. 8.

<sup>53</sup> Омельченко Н.А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. — 2009. — № 4. — С. 18–21.

общества»<sup>54</sup>. На наш взгляд, серьезным упущением этого подхода является отсутствие четкой позиции государства в отношении регулирования миграционных потоков из страны.

С точки зрения Е. Волосенковой, П. Кабаченко, Е. Тарасовой в существующих определениях миграционной политики важно выделять такие наиболее значимые аспекты как:

- миграционная политика — продукт политической системы;
- миграционная политика — прерогатива не только государства, но и общественных институтов;
- различные общественные институты — партии, церковь, общественные организации — могут иметь различные точки зрения на цели и средства миграционной политики;
- миграционная политика — это процесс согласования интересов государства в области регулирования миграций на федеральном и региональном уровнях с интересами мигрантов, местного сообщества, политических и экономических элит;
- миграционная политика — это процесс взаимодействия между государствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как мигранты прекращая быть членами одного общества, становятся членами другого<sup>55</sup>.

Как видим, миграционная политика является важнейшей частью внутренней и внешней политики государства. От проводимой государством миграционной политики зависит, станет ли миграция позитивным и стабилизирующим фактором или, напротив, будет фактором обострения социально-экономических проблем общества.

Как справедливо считает д.соц.н. В.И. Мукомель, миграционная политика, как и любая иная, «зиждется на четырех столпах: законодательстве, организационном (институциональном) ее со-

<sup>54</sup> Иларионова Т.С., Кононов Л.А. Миграционная политика // Основы миграционной политики: учеб.-метод. пособие // Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. — М., 2010. — С. 39.

<sup>55</sup> Zolberg A.R. The next waves: migration theory for a changing world // IMR. 23(3). P. 403–430.

проведении, инструментах реализации и финансировании»<sup>56</sup>. Разделяя мнение В.И. Мукомеля, полагаем возможным дополнить это положение еще двумя определениями: 1) наличием политической воли и 2) согласованностью вышеперечисленных компонентов.

К сожалению, сегодня большинством ученых и политиков миграционная политика рассматривается в формате регулирования миграционных процессов. Кроме того, нередко используемые ими определения миграционной политики имеют излишне узкий характер и не раскрывают в полной мере ее сути. Авторы согласен с мнением проф. Л.А. Кононова, «что миграционная политика должна формироваться и реализовываться в более широком формате, а именно в трех секторах:

- 1) регулирования миграционных процессов;
- 2) регулировании миграционных отношений («мигрант- государство», «мигрант-муниципальная власть», мигрант-бизнес-структуры», мигрант-принимающее общество», мигрант-работодатель» и др.);
- 3) миграционного обеспечения государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ»<sup>57</sup>.

Учитывая, что вопрос о характере, содержании и эффективности стратегий государственной миграционной политики еще далеко не решен, следует обратить внимание на весь спектр предлагаемых трактовок, подходов к пониманию, направленности и методам её реализации. Полагаем целесообразным расширить определение «миграционная политика», изложив его в следующей редакции: «Миграционная политика — комплекс организационных, институциональных, нормативных, правовых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными органами и организациями, государственными

<sup>56</sup> *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М.: Диполь-Т, 2005. — С. 114.

<sup>57</sup> *Кононов Л.А.* Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4(14). 2010) / Л.А. Кононов. — М.: Изд-во РАГС, 2010. — С. 7.

ми и муниципальными органами власти, политическими партиями, общественными организациями и движениями, средствами массовой информации и их представителями по формированию и реализации основных направлений управления миграционными процессами посредством использования власти, в т.ч. политической, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина»<sup>58</sup>.

Проведенный анализ позволяет заключить, что, несмотря на наличие целого ряда научных дефиниций государственной миграционной политики, органы федеральной законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в официальных документах не дают её четкого, научно-выверенного толкования. А ведь именно определение должно задавать вектор политической деятельности государства на перспективу, который в дальнейшем декомпозируется и уточняется по сферам, направлениям и механизмам.

Субъектами политики (акторами) выступают государственные и общественные институты и граждане, которые разрабатывают и осуществляют в отношении мигрантов внутренний и внешний политические курсы. К ним относятся центральные органы власти, органы власти в регионах, местные органы власти, ведающие соответствующим кругом вопросов.

Акторами миграционной политики являются глава государства, парламент, правительство, поскольку в их компетенции находится принятие нормативных, правовых актов в отношении мигрантов, судебные органы, так как к ним в случае возникновения споров апеллируют мигранты. Государственные служащие указанных ведомств осуществляют практическую часть работы по управлению миграционными процессами.

Однако, такое широкое общественное явление, миграция имеет также и воздействие на иные социальные институты и их представителей. В современном мире вопросы миграции — не только прерогатива государства, но и деятельность неправитель-

<sup>58</sup> *Волох В.А.* Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. — Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. — С. 31–32.

ственных организации, коммерческого сектора, общественных объединений. На основе аутсорсинга — передачи части функций и полномочий негосударственным организациям в сфере миграционной политики действует значительное количество субъектов, принимающих участие, например, в организации переселения, адаптации мигрантов, формулировании целей политики и отработке методов ее осуществления.

Объектами миграционной политики выступают мигранты и институты, принимающие мигрантов.

Миграционная политика в условиях глобализации может существенно различаться по направленности и содержанию. Л.А. Кононов предлагает следующую типологию миграционной политики<sup>59</sup>:

- по масштабам регулирования миграционных процессов и отношений, миграционная политика может быть — глобальной, региональной, межгосударственной, национальной, национально-региональной и муниципальной;
- по отношениям к политической власти:
  - а) субъекты миграционной политики, наделенные политической властью и в рамках имеющихся полномочий непосредственно осуществляющие миграционную политику (международные правительственные организации, государственные институты и органы, наделенные полномочиями осуществлять миграционную политику, политические партии, пришедшие к власти, органы муниципальной власти);
  - б) субъекты, не обладающие рычагами политической власти и не наделенные властными полномочиями, которые могут оказывать влияние на политическую власть (неправительственные организации, политические партии, не вошедшие во власть, общественные объединения и пр.).

<sup>59</sup> Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4(14). 2010)/ Л.А. Кононов. — М.: Изд-во РАГС, 2010. — С. 11–13.

Таким образом, по отношению к политической власти миграционная политика включает:

- 1) непосредственную миграционную политику: международных правительственных организаций и интеграционных объединений; государств; политических партий, формирующих структуры политической власти; органов муниципальной власти;
- 2) опосредованную миграционную политику политических партий, не вошедших во власть, неправительственных организаций, общественных объединений и др.

По типам — миграционную политику можно разделить на:

- а) рефлекторную миграционную политику, как ответная реакция на изменение миграционной ситуации;
- б) планируемую миграционную политику, основанную на анализе текущей обстановки и расчетах возможного развития событий;
- в) превентивную миграционную политику, направленную на упреждение;
- г) латентную миграционную политику, т.е. скрытую миграционную политику при отсутствии сформулированных целей и мер в сфере регулирования миграционных процессов;
- д) несформированную миграционную политику, иначе говоря, отсутствие политики тоже политика.

По отношению к иммиграции и эмиграции можно рассматривать следующие виды миграционных политик:

- 1) к иммиграции: политику интеграции, предусматривающую «управление и контроль над миграционными потоками, создание селективных механизмов и деятельность по интеграции иммигрантов в общество пребывания, работу с иммигрантами и населением по формированию толерантных взглядов»<sup>60</sup>; политику мультикультурализма. По мнению О.В. Щедриной<sup>61</sup> этот вид предусматривает

<sup>60</sup> См.: Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении мигрантов // Мировая экономика и международные отношения. — 2008. — № 3.

<sup>61</sup> См.: Щедрина О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социс. — 2004. — № 11.

возможность компактного проживания иммигрантов на территориях вселения с сохранением в их среде культурных норм, сложившихся в обществе исхода, при этом иммигранты взаимодействуют с местным населением и признают официальные нормы принимающего сообщества; политику ассимиляции, т.е. отказ от собственной культуры и ассимиляция с образом жизни большинства; политику сегрегации — ограничения мест поселения, хозяйственных ниш для мигрантов, куда их допускают принимающие сообщества<sup>62</sup>; политику селекции — ужесточение режима отбора принимающей стороной; политику изоляции, когда принимающая сторона ограничивает поселения;

2) к эмиграции: превентивную политику, подразумевающую сотрудничество принимающей иммигрантов страны со страной их выбытия, международными и негосударственными организациями (задача этой политики заключается в воздействии на иммиграционный поток, еще до того как он достигнет границ страны выбытия):

- политику адмиссии, которая основывается на классификации различных иммиграционных категорий и селективных критериев, и с их помощью в дальнейшем осуществляется управление иммиграционным потоком через механизм адмиссии;
- политику контроля, направленную на создание эффективного управления иммиграционными процессами, особенно на границах;
- политику интеграции, ориентированную на создание эффективных социальных, культурных, политических и экономических условий для интеграции легальных иммигрантов уже обосновавшихся в стране въезда.

Следует отметить, что миграционная политика занимает самостоятельное место в сложной системе внутренней и внешней политики. В то же время миграционная политика связана с

<sup>62</sup> *Boswell Chr. European Migration in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. L., 2003.*

новными блоками государственной политики, зависит и влияет на них. Таким образом, миграционная политика является составной частью государственной внешней и внутренней политики России, и ее реализация должна стать одной из приоритетных задач государства.

Многообразие подходов к понятиям «политики» и «миграционного процесса» порождает различные точки зрения на видение миграционной политики. Нередко встречаются отождествления миграционной политики с управлением миграционными процессами<sup>63</sup>. А.У. Хомра считает эти понятия тождественными на том основании, что к термину «политика» привыкли демографы, а термин «управление» менее абстрактный и, притом, пришедший из других сфер науки<sup>64</sup>. Обстоятельный разбор суждений относительно взаимосвязи миграционной политики с социальной политикой дан В.А. Ионцевым. Интересна точка зрения О.В. Лармина, Б.С. Хорева, В.М. Моисеенко, полагающих, что миграционная политика тесно связана с национальной политикой, политикой в области оплаты труда<sup>65</sup>. Например, по мнению Б.С. Хорева, миграционная политика — это система условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения, близкие формулировки можно найти и в других отечественных авторов<sup>66</sup>.

*Государственное управление и миграционная политика.* Чтобы сформировать собственное представление по этому вопросу, представляется целесообразным рассмотреть подробнее теоретические подходы к понятиям: «государственное управление» и «миграционная политика».

<sup>63</sup> См.: *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика.

<sup>64</sup> *Хомра А.У.* Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. — Киев. 1979. — С. 51.

<sup>65</sup> Миграционная подвижность населения в СССР. — М., 1974. — С. 21, 124.

<sup>66</sup> См., напр.: *Хомра А.У.* Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. — Киев. 1979. — С. 50; Миграционная подвижность населения в СССР. — М., 1974. — С.122; Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. — М., 1982. — С. 5.



Как область исследований государственное управление появилась в нашей стране сравнительно недавно — в начале 90-х гг. XX века. Многие исследователи считают, что теоретические основы этой науки еще находятся в стадии формирования и имеют непосредственную зависимость от состояния и развития политических и социально-экономических отношений. Видимо поэтому, основное понятие — «государственное управление» не является достаточно устоявшимся, находится в дискуссионном поле и употребляется авторами в разных значениях<sup>67</sup>.

В широком смысловом значении *государственное управление* рассматривается как целостная сфера деятельности государственной власти, всех её ветвей, органов, должностных лиц, т.е. как реализация государственной власти во всех её формах и методах. В рамках данного подхода проф. В.Г. Атаманчук объясняет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу<sup>68</sup>.

Аналогичное определение дает проф. Н.И. Глазунова, рассматривая государственное управление как целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей<sup>69</sup>.

Г.Л. Купряшин характеризует государственное управление как деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: Учебное пособие. — Хабаровск: ДВАГС, 2005. — 183 с.

<sup>68</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. 2-е изд. дополн. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 38.

<sup>69</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — С. 13.

<sup>70</sup> Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под. ред. В.А. Козбаненко — М.: «Статут», 2000. — С. 64.

О.М. Рой рассматривает государственное управление как процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти<sup>71</sup>.

В узком, специальном значении термин «государственное управление» характеризует собственно управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц, т.е. сферу деятельности исполнительной власти.

А.И. Радченко предлагает свое понимание государственного управления как деятельности исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти<sup>72</sup>.

По убеждению Б.Н. Курашвили государственное управление это деятельность госаппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами<sup>73</sup>.

В.М. Манохин сводит государственное управление к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов<sup>74</sup>.

И.А. Василенко характеризует государственное управление как систему принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> См.: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2003. — С. 13.

<sup>72</sup> См.: Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. — Ростов н/Д, 1997. — С. 22.

<sup>73</sup> См.: Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. — М., 1987. — С.99.

<sup>74</sup> См.: Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. — М., 1977. — С. 13.

<sup>75</sup> См.: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.: Гардарики, 2005. — С. 73.

Анализируя вышеуказанные определения авторов можно сделать вывод, что государственная власть реализуется через управление.

В соответствии с демократическими принципами в России государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, вполне логично в рамках государственного управления рассматривать деятельность всех институтов власти, а не только исполнительных органов.

По нашему представлению, государственное управление не следует ограничивать непосредственной реализацией законов и иных нормативных правовых актов исполнительными органами, так как функции законодательных и судебных органов также являются элементами системы государственного управления. На основе данного подхода авторы разделяют позицию исследователей Д.П. Зеркина и В.Г. Игнатова<sup>76</sup>, рассматривающих государственное управление как сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Субъект управления — государственные институты, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени общества на основе установленных правовых норм. В Российской Федерации главным институтом, ответственным за формирование и реализацию государственной миграционной политики является Федеральная миграционная служба (ФМС России), выполняющая свои основные функции во взаимодействии с другими органами государственной и исполнительной власти, судебными органами, а также с институтами гражданского общества.

Объект государственного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность. В данном случае объектом государственного управления является мигрирующее население как проживающее на территории Российской Федерации, так и за её пределами.

<sup>76</sup> Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. — М.: ИКЦ Март, 2005. — 723 с.

Управляющее воздействие государственных институтов — целенаправленное воздействие на состояние общества в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционирование в соответствии с установленными нормами, обеспечить его адаптацию к изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие<sup>77</sup>.

Кроме того, кроме понятия «государственное управление» применяется понятие «государственное регулирование». Согласно Толковому словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» — управлять, руководить.

Тем не менее, в научном языке понятия «регулирование» интерпретируется на внутренних механизмах функционирования соответствующей системы.

Понятие же «управление» обозначает в основном внешнее воздействие на систему, при котором сохраняется и стимулируется развития системы. Регулирование предполагает создание необходимых условий для внутренних закономерностей и механизмов системы.

Рассмотрение миграции, как одного из режимов, обеспечивающих современный порядок, ставит вопрос о том, кто и как осуществляет управление миграционными процессами, о роли миграционного менеджмента в общей системе политических и социально-экономических решений. В данном случае понятие миграционного менеджмента, отражает взаимоотношения субъектов, объектов миграционной политики, распределение власти и ресурсов между ее субъектами, включая функции стратегического и оперативного контроля.

Известный исследователь Е.В. Тюрюканова полагает, что миграционный менеджмент по своей сущности шире государственного регулирования миграционных процессов и что в какой-то степени аналогично классическому толкованию менеджмента как процесса управления и координации в целях обеспечения эффективной работы в экономической теории и социологии. Миграционный менеджмент давно выделился в самостоятельную

<sup>77</sup> См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. — Ростов н/Д, 2000. — С. 49.

активно глобализирующуюся область деятельности, с собственной инфраструктурой, разделением власти и ресурсов между различными субъектами. Миграционный менеджмент является модулем в системе глобального управления экономикой, так же как и миграционный режим является частью господствующего экономического порядка<sup>78</sup>.

*Государственное управление* может включать следующие действия:

- 1) анализ ситуации;
- 2) определение целей;
- 3) разработка прогноза;
- 4) планирование необходимых мероприятий;
- 5) необходимая информация управляемого объекта;
- 6) принятие решения;
- 7) организация, координация и стимулирование деятельности;
- 8) контроль и оценка результатов управления.

Целевая направленность государственного управления предполагает постановку реальных целей и задач, для получения необходимых результатов при минимальном использовании средств.

Природа государственного управления — это особая социальная функция, предусматривающая систематизацию процессов развития в интересах всего общества. Данная функция достигается согласованием разнообразных требований и форм деятельности, при этом государственный аппарат является механизмом реализации публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики при помощи административных органов.

Процесс государственного управления — целенаправленная работа по реализации государственно-властных полномочий субъектами публичной власти в соответствии с правовыми нормами, направленная на смену общественных явлений.

Ресурсами государственного управления могут быть: финан-

<sup>78</sup> Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж.А. Зайончковской, И.Н. Молодиковой, В.И. Мукомеля. — М., 2007. — С. 97–98.

совые, имущественные, природные и иные ресурсы государства, а также другие средства, например, частных лиц, займы и т.п.

Выполнение решений — конкретные действия, механизмы и процедуры, которые включают: процессы принятия и реализации решений, технологии государственного управления, управление в кризисных ситуациях, информационно-коммуникативные процессы; организационно-экономические меры, предоставление налоговых льгот и т.п.

Контроль включает отслеживание и корректировка хода реализации различных мероприятий государственного управления. В процессе контроля возникают сложное взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Обобщая сказанное, можно согласиться с мнением Н.И. Глазуновой, характеризующее государственное управление как «деятельность государственных (и муниципальных) органов власти в политико-административной системе по предоставлению и обеспечению конституционно-законодательных прав (и обязанностей) граждан, предоставления общественных услуг по принципу равноправия граждан»<sup>79</sup>.

По выводам Н.И. Глазуновой государственное управление можно представить, как целостное, системное воздействие на общество через:

- а) политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами,
- б) через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, т.е. государственную администрацию всех уровней.

Государственно-политическое управление — это деятельность институтов политической власти трех уровней:

- 1) общенационального, федерального;
- 2) субъектов Российской Федерации;
- 3) местного самоуправления.

<sup>79</sup> Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 49.

Государственно-административное управление — это практическая реализация исполнительной власти<sup>80</sup>.

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов, формирует миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу. На наш взгляд, проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это связано, прежде всего, тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с её разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти. Управление же миграционными процессами это — этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей. Иными словами, политика отвечает на вопрос: «Что делать?», а управление — «Как делать?»

<sup>80</sup> Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 42–43.

### Вопросы для самоконтроля

1. Какие известные зарубежные авторы исследовали проблемы миграционной политики на глобальном уровне?
2. Какие научные публикации российских ученых, посвящены проблемам миграционной политики, управлению миграционными процессами, государственного и муниципального управления, теории и истории государства и права, конституционного, международного, административного права, национальной политики и СМИ?
3. Какие российские научные коллективы специализируются на изучении современных проблем миграции населения?
4. Дайте определение понятия миграции и назовите основные «законы миграции», которые сформулировал Е. Равенштейн.
5. Охарактеризуйте «Общую теорию миграционной подвижности населения».
6. Рассмотрите политическое направление в современной политической теории миграции населения.
7. Дайте определение понятию «миграционная политика» в работах отечественных исследователей.
8. Проведите анализ соотношения понятий: миграционная политика и управление миграционными процессами.

миграционной службе России»<sup>1</sup> была образована ФМС России, на которую, в этот период была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Таким образом, уже в девяностые годы назрела необходимость объединения паспортно-визовой службы МВД России и ФМС России. К сожалению, несмотря на принятое в 1992 году распоряжение Правительства РФ об объединении ФМС России и ПВС МВД России, этот процесс затянулся надолго, и только в соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 09.03.2004 года № 314 из МВД России в ФМС России были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере паспортно-визовой работы.

*Второй этап:* 1994–2000 гг. — совершенствование и увеличение задач миграционной политики, институционального, программного и финансового обеспечения, а также деятельности всех органов миграционной службы, реализация Федеральной миграционной программы, существенное расширение международного сотрудничества.

Введение Указом Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 в действие паспорта гражданина Российской Федерации.

*Третий этап:* 2000–2002 гг. — упразднение ФМС России, создание и ликвидация Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. Передача миграционных функций в МВД России — в центральном аппарате новое подразделение ФМС МВД России, подразделения по делам миграции в министерствах, главных управлениях, управлениях внутренних дел субъектов Российской Федерации. Период реорганизаций и стагнации, поиск приоритетов в формировании и реализации миграционной политики.

*Четвертый этап:* 2002–2006 гг. — формирование миграционной политики и институционального обеспечения в структуре

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1992 г. — № 25. — Ст. 1422.

## ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### 2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной политики России

Государственная миграционная политика Российской Федерации в постсоветский период формировалась поэтапно, а её приоритетные направления трансформировались. Именно поэтому, полагаем необходимым проанализировать основные характеристики этих изменений сквозь призму процессуальных и институциональных преобразований.

С определенной долей условности, можно выделить восемь этапов формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации:

*Первый этап:* 1991–1994 гг. — основное внимание сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции, создании систем управления миграционными процессами, разработки и принятия ряда нормативных правовых актов и миграционных программ, а также установления связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции.

В это же время, также сложной проблемой для России было осуществить свободное передвижение граждан и выбор места жительства. В СССР с 1925 года существовал порядок прописки, которого не было в других странах. В исключительных случаях такие ограничения могли устанавливаться только законом.

Необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.06.1992 № 626 «О Федеральной



«силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, усиление контроля над миграционными процессами.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти подведомственной Министерству внутренних дел Российской Федерации. Из МВД России ей были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. Однако, вопросы разработки государственной миграционной политики и законодательства в сфере миграции населения, а также координации по этим вопросам вошли полностью в компетенцию МВД России.

Передача правоприменительных функций, функций по контролю и надзору и функций по оказанию государственных услуг в сфере миграции населения из МВД России ФМС России.

*Пятый этап:* 2006–2009 гг. — пересмотр приоритетов, выделение трудовой миграции и миграционного учета в качестве приоритетных направлений миграционной политики, курс на расширение возможностей для легальной иммиграции и регулирование миграционных процессов с учетом мирового финансового кризиса и социально-экономического развития России.

*Шестой этап:* 2010–2011 г. поиск оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса<sup>2</sup>.

*Седьмой этап:* 2012 г. по апрель 2016 г. — принятие и утверждение Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, а также утверждение Правитель-

<sup>2</sup> Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная политика...»

ством Российской Федерации плана мероприятий по её реализации в 2012–2015 годах (первый этап).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная миграционная служба стала федеральным ведомством, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, а Указом Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» было установлено, что ФМС России возглавляет руководитель в ранге федерального министра.

*Восьмой этап:* Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в составе центрального аппарата которого образовано Главное управление по вопросам миграции (ГУВМ МВД России), а в субъектах Российской Федерации – подразделения (управления, отделы) по вопросам миграции территориального органа МВД России.

Следуя логике данного исследования, проанализируем сквозь призму политологии процесс поэтапного формирования миграционной политики в постсоветский период.

Особенности формирования и реализации миграционной политики на **первом этапе** заключаются в том, что основное внимание сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции. Первую волну мигрантов на рубеже 80–90-х годов прошлого столетия составляли беженцы из зон вооруженных конфликтов в Закавказье (Азербайджан, Грузия) и Средней Азии (Таджикистан, Узбекистан). Это были русские, армяне, турки-месхетинцы, южные осетины и др. В первой половине 1990-х годов произошел массовый исход русских — вынужденных переселенцев из стран Средней Азии, Казахстана, Закавказья, Украины и из стран Балтии. Пользуясь прозрачностью границ, неконтролиру-

емо прибывали беженцы из дальнего зарубежья (Афганистана, стран Азии и Африки).

Учитывая существенный рост вынужденной миграции, в декабре 1990 г., Правительство России приняло решение создать в составе Министерства труда РСФСР Республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев, назначив Председателем объединения заместителя Министра труда РСФСР Рощина Ю.В. В январе 1992 г. был создан Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации<sup>3</sup> была образована Федеральная миграционная служба России (ФМС России), её первым Руководителем, назначенным этим же Указом, стала Регент Т.М., первым заместителем руководителя — Роцин Ю.В., заместителями руководителя — Воронина Н.А. и Сергеев Б.А.

Во второй половине 1992 г. из Министерства труда и занятости Российской Федерации в Федеральную миграционную службу России передается Управление по делам трудящихся — мигрантов, а также в структуре ФМС России создаются: Управление внешней миграции и Управление иммиграционного контроля. Постановлением Правительства Российской Федерации заместителем руководителя ФМС России, курирующим эти направления, был назначен один из авторов этого учебника. Служба приступила к разработке предложений по формированию, совершенно новой для России — миграционной политики, её организационно-структурному обеспечению, непосредственной работе с мигрантами, сконцентрировав основные усилия на решении проблем вынужденной миграции и предоставления убежища.

В этот период на Федеральную миграционную службу России была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России».

всех органов управления по этому направлению в России. Постановлением Правительства Российской Федерации в качестве основных задач миграционной службы были определены:

- подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация,
- разработка мер по регулированию миграционных процессов,
- обеспечение контроля над миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране,
- подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции<sup>4</sup>.

Задачи, возложенные в этот период на Федеральную миграционную службу России, можно разделить на четыре группы:

- 1) непосредственное формирование государственной политики управления миграционными процессами (*прежде всего вынужденной миграции: разработка федеральных и межрегиональных программ и их реализация; распределение и контроль за использованием средств, выделяемых из федерального бюджета; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране; международное сотрудничество по вопросам миграции*);
- 2) реализация государственной политики в сфере миграции (*организация приема и временного размещения, оказание помощи и содействие в обустройстве беженцев и вынужденных переселенцев; защита прав мигрантов; признание правового статуса лиц, въезжающих или намеревающихся въехать в Российскую Федерацию; реализация мер в области трудовой миграции, как граждан России, так и иностранных граждан*);
- 3) подготовка предложений по разработке и совершенствованию законодательства в сфере миграции населения;

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 года № 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (в ред. постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124).

4) совершенствование институциональной структуры управления миграционными процессами.

В Положении о Федеральной миграционной службе России<sup>5</sup> были детализированы её задачи и основные функции. Таким образом, Федеральная миграционная служба России стала основным органом разработки предложений по формированию и реализации государственной миграционной политики.

Численность работников миграционной службы составляла всего 258 человек. В организационно-структурном построении центрального аппарата реализация основных функций по управлению миграции была возложена на функциональные управления:

- Управление внешней миграции (впоследствии преобразованное в Иммиграционное управление),
- Управление по делам трудящихся-мигрантов (впоследствии преобразованное в Управление внешней трудовой миграции),
- Управление оперативного приема вынужденных переселенцев,
- Управление внутренней миграции (впоследствии преобразованные в Управление по делам вынужденных переселенцев).

Кроме этого отдельные функции, обеспечивающие управление в сфере вынужденной миграции, выполняли:

- Управление финансирования и программ (впоследствии преобразованные в Финансово-экономическое управление);
- Управление капитального строительства и производства (впоследствии преобразованные в Управление обустройства вынужденных переселенцев и беженцев);
- Управление международного сотрудничества;
- Сводно-аналитическое управление.

На протяжении 1992–1993 гг. во всех субъектах Российской Федерации была создана система региональных органов ФМС России строго вертикального подчинения. Численность работни-

<sup>5</sup> Постановление Совета — Министров-Правительства Российской Федерации от 1.03.93 г. № 173 / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 10. — Ст. 836.

ков территориальных органов в эти годы не превышала 1,5 тыс. чел. С первых дней создания ФМС России одной из главных задач службы было налаживание деятельности территориальных миграционных служб, особенно в регионах массового притока вынужденных мигрантов.

Основные направления миграционной политики впервые были включены в программу «Миграция», утверждённую постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. ориентированной в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами. Этот небольшой (по сравнению с последующими программами), документ определял принципы правовой защиты и обеспечения занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства<sup>6</sup>. Был разработан достаточно детальный список конкретных мероприятий, их исполнителей и планируемых затрат. Особо стоит отметить приложение к программе, в котором приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий<sup>7</sup>. Однако проверить эффективность работы этой программы не представляется возможным. Ситуация менялась достаточно быстро, круг миграционных проблем и задач увеличивался. Уже в середине 1992 года была разработана программа по приему беженцев и вынужденных переселенцев, а в 1993 году приняты два основополагающих закона — «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

Тогда же был сделан важный шаг в области защиты прав человека: в октябре 1992 г. было заключено соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев по открытию представительства УВКБ ООН в России.

В процессе строительства нового правового государства остро обозначилась задача создания гарантий правовой и социальной защищенности человека, в реализации которой активное участие принимала ФМС России. Как отмечалось ранее, в СССР существовал порядок прописки, и одним из сложных вопросов для

<sup>6</sup> См.: Миграционная политика. Вып. 6 из серии «Миграция населения» // Под ред. О.Д. Воробьевой. — М., 2001.

<sup>7</sup> Критерии выбора этих территорий не были отражены.

России было осуществить свободное передвижение граждан и выбор их места жительства. Однако отказаться от прежнего порядка было не так-то легко, так как это была социальная проблема, которая крепко переплетена с экономическими вопросами. В то же время ее решение имело большое политическое значение.

На съезде народных депутатов СССР 5 сентября 1991 года была принята Декларация прав и свобод человека, в которой (статья 21) было записано: «Каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри страны, выбор места жительства и места пребывания. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом».

Постановление Верховного Совета РСФСР 22 декабря 1991 года утвердило Декларацию прав человека и гражданина, где в 12-й статье закрепляются права граждан на свободное передвижение и выбор жительства.

В Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) в статье 27 записано: каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации может беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Эти права нашли отражение в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

С принятием в 1991 году Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» на паспортно-визовую службу МВД России были также возложены обязанности по решению вопросов гражданства. Активное участие в этой деятельности принимала ФМС России. Один из авторов учебника курировал в ФМС России это направление и был членом Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению во-

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124 управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах.

На УПВС (ОПВС) и их подразделения были возложены функции по выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществлению регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории России), выдаче им документов на право проживания; оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства. Паспортно-визовая служба, используя свои возможности, принимала также участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений.

Характеризуя первый этап формирования и реализации миграционной политики Российской Федерации в целом, следует отметить, что одной из основных задач в тот период было решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией — беженцами и вынужденными переселенцами из стран СНГ. Эта основная задача в первые годы существования ФМС России стала практически единственной, заслонив собой все остальные проблемы, которые должно было бы решать миграционное ведомство. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, чему способствовало принятие правовых документов с оговоркой «до принятия соответствующего закона Российской Федерации», относившихся в основном к гражданам дальнего зарубежья.

Фактически, в этот период реализация миграционной политики осуществлялась в основном по отношению к тем категориям мигрантов, которым был предоставлен статус беженца или вынужденного переселенца, а лица, прибывшие в Россию, кото-

просов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.



рые такой статус не смогли или не захотели получить остались без достаточного внимания.

Вместе с тем, существует ошибочное мнение, что ФМС России с начала своего создания вплоть до 2000 годов занималось проблемами реализации миграционной политики только в сфере вынужденной миграции<sup>9</sup>. Безусловно, по объективным причинам эти проблемы были преобладающими в тот период. Однако начало работы по проблемам формирования политики в сфере внешней миграции, международного сотрудничества в сфере миграции населения, международной трудовой миграции, формирование системы иммиграционного контроля, миграционного законодательства и другим вопросам необходимо отнести именно к этому времени. Подтверждением тому могут служить принятые акты, отражающие направления формирования в миграционной политике, в частности: Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля»<sup>10</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»<sup>11</sup>, Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»<sup>12</sup>, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и ряд других политических решений и нормативных правовых актов. Именно они заложили основу работы по проблемам международной (внешней) миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции населения.

<sup>9</sup> Основы миграционной политики: учеб.-метод. пособие // Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. — М., 2010. — С. 112; *Тюркин М.Л.* Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. — М.: «Зимогляд», 2009. — С. 20–21.

<sup>10</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 51. — Ст. 4933.

<sup>11</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 51.

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 21. — Ст. 2384.

Итак, разработка основ и первое артикулирование новой государственной миграционной политики приходится на этот период. Хотя полноценной политикой эти шаги назвать еще нельзя, поскольку даже заказа на выработку такого базового политического документа, как концепция, еще не было, а предпринимались конкретные программы действий для решения текущих, достаточно острых, проблем.

Несомненно, было бы неверным утверждать, что все проблемы удалось решить или хотя бы многие из них предусмотреть — это был новый опыт становления государственности, во многом опыт проб и ошибок. Следует признать, что миграционная политика в течение многих лет носила реагирующий, «авральный» характер. В ответ на обострение миграционных ситуаций и массовый приток в страну различных категорий мигрантов принимались отдельные, срочно подготовленные акты на законодательном и подзаконном уровнях.

Вместе с тем, можно констатировать, что в 1994 г. ФМС России состоялась как компетентный орган, формирующий предложения о миграционной политике с вполне определенными функциями, целями и задачами, с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами исполнительной власти, с подведомственными территориальными органами. По инициативе заместителя Руководителя ФМС России Н.А. Ворониной были налажены зарубежные контакты по линии УВКБ ООН и МОМ, а также МОТ, положено начало «Женевскому процессу»<sup>13</sup>, сыгравшему большую роль в решении проблем вынужденной миграции и, прежде всего становлении института убежища, как в Российской Федерации, так и в государствах СНГ.

В течение **1994–2000 гг. (второй этап)**, наряду с совершенствованием внутреннего организационно-структурного постро-

<sup>13</sup> Женевская конференция 1996 года явилась выдающимся событием в гуманитарной сфере на рубеже третьего тысячелетия. Одобренная на ней Программа действий стала реальным достоянием международного сообщества в выработке региональных подходов к предотвращению вынужденных массовых миграций населения и разрешению уже имеющихся миграционных проблем.



ения — укрепления территориальных миграционных служб, сети центров временного размещения, постов иммиграционного контроля, увеличения общей численности личного состава почти до 3 тыс. чел., были созданы представительства ФМС России за рубежом: в Латвийской Республике, Республике Армения, Киргизской Республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане<sup>14</sup>.

В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации. Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 года № 828 утвердило Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации. В том же Постановлении Правительства Министерству внутренних дел предписывалось:

- а) приступить с 1 октября 1997 года к выдаче паспортов гражданина РФ;
- б) произвести выдачу паспортов в первоочередном порядке гражданам, достигшим 14–16-летнего возраста, военнослужащим, а также другим гражданам в случаях, определяемых МВД России;
- в) осуществить до 31 декабря 2003 года поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В органах внутренних дел проводился большой комплекс организационных и практических мероприятий по реализации Указа Президента от 13 марта 1997 года и Постановления Правительства от 8 июля 1997 года. В этой работе также принимала участие ФМС России.

Шла активная доводка и шлифовка существующего законодательного обеспечения миграционной политики, причем, в ос-

<sup>14</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607.

новном, по двум категориям мигрантов — вынужденным переселенцам и беженцам.

Важным редакциям подверглись два базовых закона: «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона № 202 от 20.12.1995 г.)<sup>15</sup> и «О беженцах» (в редакции Федерального закона № 95 от 28.06.1997 г.)<sup>16</sup>, что на тот момент являлось значительным прорывом по сравнению с законами, принятыми в 1993 году. В Закон о порядке выезда и въезда были внесены поправки, уточняющие положение о паспорте гражданина Российской Федерации, о транзитном проезде по территории страны.

К этому же периоду относится и принятие ряда миграционных программ в субъектах Российской Федерации. Региональные миграционные программы были фактически «расширенной бюджетной заявкой» на получаемые из федерального бюджета средства. Тем не менее, их принятие позволяло провести оценку ситуации в региональном разрезе, скорректировать положение федеральной программы на местах.

В этот период накапливались и выявлялись противоречия между положениями программы и реальным состоянием дел. Например, направление иммигрантов, бывших городских жителей, на обустройство в обезлюдившую российскую деревню приводило к негативным последствиям. Множились проблемы с ранее репрессированными народами, которые возвращались в места их исторического проживания. Значимой становилась трудовая и, в основном связанная с ней — нелегальная миграция.

Не все действия ФМС России понимались и принимались властью. Показателен пример обсуждения в Государственной Думе 12 ноября 1997 года проекта Федерального закона «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы». Из-за противоречий партийных фракций в

<sup>15</sup> Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. — 1995. — № 52. — Ст. 5110.

<sup>16</sup> Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. — 1997. — 3 июля. — № 126.

Государственной думе, крайне необходимый закон так и не был принят.

В целом ФМС России увязла в выполнении функций, ей не свойственных в полной мере, а именно ликвидация Осетино-ингушского конфликта. «В результате осетино-ингушского конфликта в 1992 году из Северной Осетии в Ингушетию вынужденно переселилось свыше 40 тыс. человек»<sup>17</sup>.

С декабря 1994 года основная работа службы складывалась вокруг проблемы внутриперемещенных лиц из Чеченской Республики, туда же уходили и основные средства.

Как известно, с лета 1994 года в Чечне развернулись боевые действия между верными Дудаеву войсками и силами оппозиционного Временного совета. Верные Дудаеву войска проводили наступательные операции в контролировавшихся оппозиционными войсками в Надтеречном и Урус-Мартановском районах. Они сопровождалась значительными потерями с обеих сторон, применялись танки, артиллерия и миномёты. Силы сторон были приблизительно равны, и ни одна из них не смогла одержать верх в борьбе. Оппозиционеры 26 ноября в третий раз безуспешно штурмовали Грозный. При этом в плен к сторонникам Дудаева попал ряд российских военнослужащих, «сражавшихся на стороне оппозиции». Также период правления Дудаева характеризуется этническими чистками против всего нечеченского населения.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин 11 декабря 2004 г. подписал Указ № 2169 «О мерах по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики». Позднее Конституционный суд РФ признал большую часть указов и постановлений правительства, которыми обосновывались действия федерального правительства в Чечне, соответствующими Конституции. Чаще всего эти действия официально называлась восстановлением конституционного порядка в Чеченской Республике или Первой чеченской войной (декабрь 1994 г. — август 1996 г).

<sup>17</sup> *Рощин Ю.В.* Миграция населения в судьбе России / Гос. ун-т упр., Ин-т гос. и муницип. упр., Каф. упр. миграц. процессами. — М.: Авангард, 2008. — С. 204.

В тот же день подразделения Объединённой группировки войск (ОГВ), состоявшие из частей Министерства обороны и Внутренних войск МВД России вступили на территорию Чечни. Войска были разделены на три группы и входили с трёх разных сторон — с запада из Северной Осетии через Ингушетию, с северо-запада из Моздокского района Северной Осетии, непосредственно граничащего с Чечнёй, и с востока с территории Дагестана.

С 15 декабря 1994 года в зоне конфликта начала действовать оперативная группа (ОГ) Федеральной миграционной службы, в состав которой вошли сотрудники центрального аппарата ФМС России. Руководителем этой оперативной группы был назначен один из авторов этого учебника, работающий заместителем Руководителя ФМС России. Главными задачами ОГ в то время были: создание миграционной службы Чеченской республики; оказание посильной помощи пострадавшим гражданам; организация во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и пророссийской администрацией Чечни во главе с Саламбеком Хаджиевым и Умаром Автурхановым эвакуации гражданского населения из районов боевых действий.

В первую Чеченскую кампанию только за декабрь 1994 — январь 1995 года республику покинули более 260 тысяч человек. Большинству из них была оказана помощь Оперативной группой ФМС России с участием созданной миграционной службы Чеченской Республики и миграционными службами других субъектов Российской Федерации<sup>18</sup>. За оказание помощи населению в зоне межнационального конфликта многие члены Оперативной группы ФМС России были награждены государственными и ведомственными наградами, а Чернецов Евгений Васильевич (начальник управления ФМС России) награжден орденом Мужества.

В дальнейшем, после окончания Первой чеченской войны задачи и состав ОГ изменился, а часть вынужденных переселенцев впоследствии вернулась<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Из личного архива авторов.

<sup>19</sup> *Мкртчян Н.* Десятилетие вынужденной миграции в России // <http://polit.ru/article/2002/06/26/464308/>

Несмотря на значительное количество внутриперемещенных лиц и массовый характер их перемещения, в России проблемы, связанные с их приемом и размещением, на территориях Чечни, Ингушетии, Северной Осетии-Алании, Дагестана, Ставропольского края и других субъектах Российской Федерации были в основном решены.

При всей важности чеченской проблемы следует отметить, что она скорее носила правоохранный и гуманитарный характер, чем миграционный.

С 1995 года начинается снижение объемов иммиграции. Одна из причин — невозможность государства выполнить декларированные в законах обязательства перед переселенцами.

Однако заметим, что резкое снижение нетто-миграции в 1995–1996 гг. было обусловлено не столько проводимой миграционной политикой, сколько внутривластной обстановкой, в первую очередь — событиями в Чечне. Семьи, в которых росли юноши призывного возраста, отказались от переезда в Россию из-за гипотетической опасности призыва в «горячую точку».

К концу 1999 года Федеральной миграционной службой был разработан проект «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации». Концепция учитывала накопленный опыт, в частности, были уточнены понятия и термины; отмечалась произошедшая смена направлений миграционных потоков; в «целях и задачах» отдельный раздел был посвящен духовной сфере; как принцип, был заложен дифференцированный подход к управлению различными видами миграции населения.

При всей его неполноте, этот документ расширял возможности миграционной политики, кроме того, в нем впервые признавалась необходимость политики по привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию. Однако до президентских выборов принять документ не успели, а затем последовала реорганизация правительства, которая в отношении ФМС России оказалась разрушительной.

Совершенствование государственной миграционной политики, корректировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынужденных мигрантов, включая лиц, ищущих

убежище, в определенной степени осуществлялась по мере необходимости, вплоть до начала 2000-х годов.

Сложности **третьего периода** обусловлены не столько проблемами смены руководства<sup>20</sup>, сколько — неопределенностью. Более чем в течение двух лет работа миграционного ведомства, по сути, была парализована, причиной тому стала серия реорганизаций. Между ликвидацией ведомства, и появлением документов, регламентирующих деятельность нового института, образовывался большой временной период.

Уязвимым звеном в миграционной политике, реализуемой ФМС России, являлось отсутствие конструктивного сотрудничества с представителями мигрантских и правозащитных организаций. Однако в конце 1990-х годов такое сотрудничество, с сохраняющимися элементами конфронтации, все-таки было налажено. Вместе с тем, недовольство представителей НПО деятельностью руководства ФМС России сыграло роковую роль в дальнейших реорганизациях. Государственной Думой было принято Постановление, в котором отмечалась неудовлетворительная работа ФМС России по нормализации миграционной ситуации в стране, обеспечению законных прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>21</sup> ФМС России была упразднена, а функции в сфере миграции населения были переданы в созданное Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерация России).

Проводя сравнительно анализ функций ФМС России и вновь образованного министерства необходимо отметить, что задачи и функции в части выработки и реализации миграционной политики остались практически без изменений. Более того с пере-

<sup>20</sup> К чести и В.А. Каламанова, и сменившего его С.В. Хетагурова, и возглавлявшего Минфедерации России А.В. Блохина они не очень увлекались реорганизациями и кадровыми перестановками; однако смена руководителя всегда нарушает сложившиеся внутриведомственные и межведомственные отношения.

<sup>21</sup> <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=45209>.

дачей этих функций и задач из ФМС России в федеральное министерство — Минфедерацию России, полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Ситуация осложнялась тем, что после образования Минфедерации России и изданием первого документа, определяющего компетенцию министерства в области миграционной политики, прошло более двух месяцев, а положение о министерстве было утверждено более чем через два месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были разработаны и утверждены только в течение последующих одного — двух месяцев<sup>22</sup>. В результате, с мая до конца сентября 2000 г. миграционная служба была практически парализована<sup>23</sup>, в особенно сложном положении оказались её территориальные подразделения.

Российская Федерация 30 августа 2000 года вышла из Бишкекского соглашения от 9 октября 1992 года о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников, и сразу был введен визовый режим по отношению к Грузии. Решение это имело слабое отношение к миграционной политике и преследовало политические цели в отношениях с Грузией, что естественным образом ударило по выходцам из Грузии, от которых тут же стали требовать визы.

Незамедлительной реакцией на новые правила, регламентирующие пребывание на территории Российской Федерации, стало снижение регистрируемых объемов иммиграции: в октябре 2000 года число прибывших составило на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре — на 61%, в декабре — 54,5%, т.е. сократилось почти в половину<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Не случайно Н.И. Глазунова подчеркивает, что любой государственный федеральный орган получает соответствующий статус, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации.

<sup>23</sup> Аналогичная ситуация, повторялась и после восстановления ФМС России в составе Министерства внутренних дел Российской Федерации в феврале 2002 г., и новых реорганизаций 2004 г.

<sup>24</sup> *Мкртчян Н.* Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 годах // Вопросы статистики. — 2003. — № 5. — С. 47–50.

В апреле-мае 2001 года на Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации обсуждалась четвертая по счету Федеральная миграционная программа (ФМП)<sup>25</sup> на 2002–2004 гг., которая была включена в перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета начиная с 2002 года. Проект Программы прошел стадию предварительного согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами (*Минздрав России, МИД России, ФПС России, МЧС России, СВР России, Минтранс России, Министерством по делам печати, телевидения и радио, Госкомстатом России, Минкультуры России, Сбербанком России и Российской академией наук, ФСБ России, Минобороны России*), были учтены абсолютное большинство высказанных замечаний. В мае 2001 г. проект Программы был представлен в Правительство Российской Федерации. Однако после долгих обсуждений Программу так и не приняли. Основной причиной явился заявленный бюджет: на реализацию Программы на 2002–2004 гг. из федерального бюджета требовалось 23,9 млрд рублей, в том числе 2002 год — 8,4 млрд рублей, 2003 год — 7,8 млрд рублей, 2004 год — 7,6 млрд рублей. При этом основная доля из указанных средств (более 80%) должна была быть потрачена на социальную защиту, прием и обустройство мигрантов. Утвердить цифры, которые в несколько раз превышали заложенные в бюджет на 2002 г., оказалось не приемлемым, и 2001-й стал последним годом действия Федеральной миграционной программы.

В условиях нехватки ресурсов был взят курс на снижение числа вынужденных переселенцев: статус под разными предложениями не предоставляли и не продлевали. С потерей статуса утрачивались все привилегии и права независимо от того, успел человек ими воспользоваться или нет.

Для развития различных направлений миграционной политики формулировались новые приоритеты. Так, уже в июле 2001 г. Министр по делам федерации национальной и миграци-

<sup>25</sup> Первая программа была утверждена Указом Президента РФ 1994 г. № 1669 на 1994–1995 годы, вторая — постановлением Правительства РФ 1996 г. № 935 на 1996–1997 годы, третья — постановлением Правительства РФ 1997 г. № 1414 на 1998–2000 годы.



онной политики Российской Федерации А.В. Блохин предложил создать сеть миграционных инспекций для борьбы с нелегальной миграцией. Количество иммигрантов, не имеющих официально-го статуса, оценивалось в этот период в 1 млн человек<sup>26</sup>.

В порядке эксперимента в ряде субъектов России были созданы новые подразделения — Иммиграционные инспекции. На них возложены функции контроля и учета численности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Они обладали правом решать вопрос о целесообразности пребывания в стране этих категорий лиц. В ФМС России совокупность органов, отвечающих за иммиграционный контроль, представляла следующую систему: в центральном аппарате ФМС России — Департамент (управление) иммиграционного контроля и по вопросам убежища, в субъектах Российской Федерации — посты иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу, отделы иммиграционного контроля и создаваемая иммиграционная инспекция.

Предполагалось с мая 2003 года внедрить систему учета «нежелательных лиц», которым будет отказано во въезде на территорию РФ без объяснения причин. Эта мера должна способствовать существенному сокращению потока криминальных иммигрантов. С целью учета иностранцев, въезжающих в Россию, поэтапно должны были вводиться миграционные карты. В картах предполагалось указывать срок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и цели их приезда, карты будут выдаваться при въезде иностранного гражданина в Россию, о чем было достигнуто предварительное соглашение с ФПС России. Первый этап введения системы учета миграции с помощью карт планировалось начать уже с 1 ноября 2002 года.

ФМС России считало необходимым легализовать отдельные категории иммигрантов, находящихся и (или) работающих на территории России с неопределенным правовым статусом. Вместе с тем ФМС России выступала за то, чтобы была ужесточена

<sup>26</sup> С тех пор миграционные инспекции были созданы в Москве, Московской области, Татарстане, Краснодарском крае, некоторых других субъектах РФ, но количество нелегальных мигрантов и незаконно работающих иностранных граждан только возросло.

ответственность тех работодателей, которые принимают на работу нелегальных иммигрантов, грубо нарушая миграционное законодательство.

Даже если принять во внимание недостатки системы статистического учета, динамика миграционных процессов показывает резкое снижение привлекательности России в глазах самой нужной — комплементарной, русскоязычной, образованной — части потенциальных мигрантов из стран СНГ. Россия не сумела в полной мере воспользоваться уникальным ресурсом, полученным в наследство от СССР. Сотни тысяч жителей Украины, Молдавии, а также жители Закавказья устремились в более гостеприимные страны Европы.

Минфедерация России было ликвидировано 16 октября 2001 г., а его функции переданы в МВД России, МИД России и Минэкономразвития России. Однако только 23 февраля 2002 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации была вновь создана Федеральная миграционная служба, уже в составе МВД России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» функции в части реализации миграционной политики были переданы в МВД России<sup>27</sup>. Также Правительству Российской Федерации было поручено распределить в месячный срок между Министерством иностранных дел Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации часть функций упраздняемого Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. С этого времени начался новый **четвёртый этап** государственной миграционной политики и институциональных преобразований, отражавших смену ее курса и переориентации на борьбу с незаконной миграцией, усиление контрольных функций и органов в миграционной системе. Все это позволяет говорить о переходе миграционной политики на этап, характеризующийся ограничением иммиграции.

<sup>27</sup> Опубликовано в Российской газете от 17 октября 2001 г. — № 202(2814).



С упразднением Минфедерации России, вопросы реализации миграционной политики опять почти полгода не были отражены ни в одном нормативном документе. Только 23 февраля 2002 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»<sup>28</sup>. В соответствии с этим документом было установлено, что Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него российским законодательством, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной политике. В центральном аппарате МВД России появилось новое подразделение — Федеральная миграционная служба. Структура ФМС МВД России осталась практически без изменений. Например, управление процессами вынужденной миграции было возложено на Департамент по делам вынужденных переселенцев ФМС МВД России, процессами трудовой миграции на Департамент внешней трудовой миграции ФМС МВД России, организация иммиграционного контроля на Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища ФМС МВД России и т. д. Территориальные органы упраздненного Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации были преобразованы в подразделения по делам миграции министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации.

МВД России, не имеющее опыта в разработке и реализации миграционной политики, не владеющее навыками работы с мигрантами и НПО, полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией — сфере, привычной для силового ведомства. По мнению В.И. Мукомеля, «негативные последствия передачи вопросов миграционной политики сказались сразу. Во-первых, деятельность новой ФМС перестала быть транспарантной. Во-вторых, была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работников: большинство государственных гражданских

<sup>28</sup> Опубликовано в Российской газете от 28 февраля 2002 г. — № 37 (2905).

служащих, работавших в 1990-х годах и обладавших огромным опытом, не удалось удержать в новом ведомстве. В-третьих, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора». В-четвертых, оставляет желать лучшего сотрудничество с наукой»<sup>29</sup>.

Для миграционной службы как части силового ведомства приоритетными направлениями деятельности стали вопросы учета и контроля, и особенно борьба с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности МВД — количество пресеченных правонарушений — был распространен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие с задачами миграционной политики. Причем, если вопросы контроля пытались решать, применяя все более и более жесткие методы, то система учета оказалась совершенно разваленной<sup>30</sup>.

В течение 2002 года были приняты базовые документы, существенно изменившие миграционную политику государства в сторону ужесточения. Принятием 31 мая 2002 года Закона о гражданстве<sup>31</sup>, 25 июля — о правовом положении иностранных граждан<sup>32</sup>, 30 декабря — постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу»<sup>33</sup> — положено начало «закрытия страны» для иммигрантов, в первую очередь трудовых.

Резкая реакция общества на закон о гражданстве привело к принятию 11 ноября 2003 года его в новой редакции, предусматривающей ряд преференций для отдельных категорий граждан. Однако переломить сложившуюся тенденцию сокра-

<sup>29</sup> *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М.: Диполь-Т, 2005. — С. 135.

<sup>30</sup> Подробнее см.: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/naturalization/doklad/doklad2.1/>

<sup>31</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. — № 22. — Ст. 2031.

<sup>32</sup> Опубликовано в Российской газете от 31 июля 2002 г. — № 140(3008).

<sup>33</sup> Опубликовано в Российской газете от 9 января 2003 г. — № 2(3116).

щения миграционного потока это уже не помогло: миграционный прирост продолжал неуклонно снижаться. Так, по данным учета, в 2002 году он составил 77,9 тыс. человек. По сведениям, скорректированным на основании результатов переписи, показатель выше — 414 тыс., однако это намного меньше, чем в 1993–1995 гг.<sup>34</sup>

Одной из положительных характеристик этого закона можно считать попытку выстроить (через систему преференций) канал натурализации через образование и службу в вооруженных силах для молодых, образованных и прошедших определенную социокультурную переработку лиц. Эффект от введения в действие этих положений оказался невелик<sup>35</sup>.

Вынужденным переселенцам 24 декабря 2002 года была фактически приостановлена выдача ссуд<sup>36</sup>. Закон «О вынужденных переселенцах» практически перестал действовать<sup>37</sup>. 10 января 2003 года — в принятой новой редакции закона о порядке въезда и выезда, был упорядочен визовый режим.

Благое намерение навести порядок с учетом и контролем привело к резкому падению иммиграционной привлекательности России, в первую очередь в глазах жителей ближнего зарубежья. Сложная и дорогая процедура найма иностранного рабочего привела к росту нелегальной занятости, борьба с которой занимает значительное место в принятой 1 марта 2003 года «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> См.: Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под ред. А.Г. Вишневого. — М., 2004.

<sup>35</sup> Проблема еще и в том, что потенциальные призывники по факту становятся преступниками, так как во многих странах — наших потенциальных донорах — служба в иностранной армии считается уголовным преступлением. Поэтому, для того чтобы этот канал заработал, необходимы дополнительные двусторонние договоры.

<sup>36</sup> В новом бюджетном кодексе нет понятия «ссуда», есть только «субсидия».

<sup>37</sup> Фактически средства на выдачу долговременных беспроцентных возвратных ссуд вынужденным переселенцам не выделялись из федерального бюджета с начала 2002 г., а статус «вынужденного переселенца» из стран СНГ и Балтии получили в 2002 г. только 19,3 тыс. чел. Для сравнения: в 1993 г. их было 238,8 тыс. чел.

ской Федерации»<sup>38</sup>. Документ очень детально прописан с позиции противодействия нелегальной иммиграции. Основным средством регулирования миграционных процессов видится всемерное ужесточение мер, а подавляющее большинство задач «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» относится к вопросам учета, регистрации, контроля, депортации и т.п.

Основные направления деятельности, декларированные в «Концепции» в области создания условий для интеграции, относятся в основном к вынужденным мигрантам (как известно, поток их фактически иссяк, так что интегрировать было некого), хотя и для трудовых был один пункт, касающийся разработке предложений по адаптации и интеграции иммигрантов.

При этом отдельные положения «Концепции» представляются просто утопическими и слабо связанными с экономической ситуацией, например, «восстановление экономической активности организаций, расположенных на территории Крайнего Севера... за счет привлечения рабочей силы из других районов страны». Наличие раздела «Основные направления в области содействия добровольному переселению соотечественников» носит, безусловно, позитивный характер, но предлагаемые меры не имеют под собой реальной базы и, фактически дезинформируют потенциальных переселенцев, поскольку пока ничто не указывает на то, что им здесь будут рады.

Очередная реорганизация ФМС МВД России прошла 9 марта 2004 года, была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая наряду с федеральными министерствами еще и федеральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные этим министерствам<sup>39</sup>.

Для ФМС России эта реорганизация имела двойное значение. С одной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти. Из Министерства внутренних дел Российской Федерации ей были переданы право-

<sup>38</sup> Подробнее см.: Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия?

<sup>39</sup> См.: Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 года

применительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. С другой стороны, вопросы разработки государственной миграционной политики, миграционного законодательства и координации деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции населения остались полностью в компетенцию МВД России.

В 2004 году была принята целая серия законов по ужесточению санкций за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов — и внешних, и внутренних. Поскольку параллельно с ужесточением мер не последовало упрощения процедур регистрации и найма, то и на статистике нелегальной занятости принятые меры практически никак не отразились.

На периферии внимания осталась учебная иммиграция. В советское время система привлечения иностранных студентов имела мощную идеологическую базу, жестко регулировалась государством и обеспечивалась им. В исследуемый же период какая-либо институциональная структура, которая могла бы управлять учебными потоками не была сформирована<sup>40</sup>.

Россия оказалась неконкурентоспособной на международном рынке образования. Вместе с тем, динамика мирового рынка образовательных услуг<sup>41</sup>, дальнейшее вхождение в Болонский процесс представляли серьезнейший вызов российской системе образования.

<sup>40</sup> Например, с 1990-х г. привлечение на платной основе студентов-иностранцев из ряда государств Азии и Африки стало для многих вузов возможностью поправить свое финансовое положение, а для некоторых «студентов» — возможностью легализоваться на территории России. Конечно, о получении знаний речь не шла изначально: «студенты» зачастую проводили время не в учебных аудиториях, а за прилавками торговых рядов, строя планы дальнейшего перемещения в страны Европы.

<sup>41</sup> По оценкам экспертов, на рынке образовательных услуг сейчас возвращается порядка 50–60 млрд долларов США. Вузы Соединенных Штатов ежегодно принимают на обучение около 500 тыс. студентов из разных стран мира и зарабатывают на этом 14 млрд долларов. Австралия ежегодно принимает до 70 тыс. студентов из-за рубежа, получая от этого прибыль в размере 3 млрд долларов.

Нельзя не согласиться с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в тот период профессионально оказались неготовой к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества, повышения профессионального уровня руководящего состава и персонала<sup>42</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что ситуация в этой части постепенно стала меняться к лучшему. Так, в 2000–2005 гг. были созданы благоприятные предпосылки для разработки новых образовательных программ профессионального миграционного образования в Институте управления миграционными процессами<sup>43</sup> Государственного университета управления и Московском университете МВД России<sup>44</sup>.

Следует отметить, что в этот период изменился характер иммиграции: вынужденная иммиграция уступила место экономической. Однако именно трудовой мигрант оказался совершенно не защищен в правовом и социальном плане, что проявлялось, главным образом, в сложности получения легального статуса, разрешения на работу и найма дешевого жилья. Эти и ряд других факторов побуждали работников к трудоустройству в нелегальном секторе принудительного рабского труда, сопровождавшемуся нарушениями прав человека, начиная с техники безопасности и заканчивая бытовыми условиями.

Эти факты достаточно ярко иллюстрируют бессилие властей в борьбе с нелегальной миграцией, несмотря на разработанный в совершенстве механизм жестких санкций за нарушение миграционного законодательства. Таким образом, национальная безопасность, на которой было сфокусировано внимание силовых ведомств, оказалась под угрозой как раз из-за их действий,

<sup>42</sup> См. *Кикоть В.Я.* Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 3.

<sup>43</sup> В настоящее время Институт государственного управления и права Государственного университета управления.

<sup>44</sup> *Тюркин М.Л.* Миграционная система России: Монография. — М.: Изд. дом «Стратегия», 2005. — С. 78.

т.к. рост нелегального сектора во многом был спровоцирован ужесточением правил пребывания и санкций за нарушение закона при невозможности, даже при желании, следовать нормам закона.

Дальнейшее развитие миграционной политики — **пятый этап**, связан с либерализацией механизмов привлечения работников из стран СНГ и установкой на кардинальное изменение положения трудовых мигрантов в России. Существенно повлиял на формирование российской миграционной политики мировой финансовый кризис 2007–2009 гг. В китайском языке слово «кризис» обозначается двумя иероглифами: один обозначает опасность, а другой — возможность. Для России кризис стал возможностью пересмотра сложившейся миграционной политики в целях существенного повышения ее влияния на пути социально-экономического развития страны.

Правовое обеспечение миграционной политики претерпело существенные изменения. Начиная с 15 января 2007 г. в законную силу вступил целый ряд федеральных законов, направленных на устранение имеющихся недостатков и введение новых механизмов реализации миграционной политики, а именно:

- 1) Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>45</sup>;
- 2) Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>46</sup>;
- 3) Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании

<sup>45</sup> Внесены изменения от 1 декабря 2007 г., 22, 23 июля 2008 г., 19 мая, 19 июля 2009 г., 27 июля 2010 г.

<sup>46</sup> Внесены изменения от 6 января 2007 г., 3 июня 2009 г.

утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”»<sup>47</sup>.

Внесенные изменения в вопросах управления миграционными процессами отразились, прежде всего, в увеличении полномочий Правительства, которое с 15 января 2007 г. получило право ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам; устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на территории всей страны. Правительством Российской Федерации стала ежегодно устанавливаться допустимая доля иностранных работников и специалистов на территории одного или нескольких субъектов и на всей территории страны. Также правительству было предоставлено право, увеличивать (более 180 суток), или сокращать (менее 90 суток) время пребывания в стране ряда категорий мигрантов.

Изменения в регулировании трудовой деятельности иностранных граждан затронули в равной степени обе стороны трудовых правоотношений, — как работника, так и работодателя — значительно сократился порядок оформления получения разрешений на право трудовой деятельности для иностранцев из государств СНГ.

Как видим, в этот период в Российской Федерации было оптимизировано законодательное обеспечение миграционной политики в вопросах миграционного учета и международной трудовой миграции. Однако и оно имело изъяны, подтверждением тому многочисленные дополнения и изменения, вносимые в дальнейшем в нормативные и правовые акты, даже вскоре после их принятия.

Существенным образом были перераспределены и ведомственные полномочия. В соответствии с новой редакцией закона, полномочия в сфере управления миграцией были распределены между органами МВД России, ФМС России и МИД России, при

<sup>47</sup> <http://base.garant.ru/190409/>



этом основной объем «низовой» работы возлагался на территориальные органы миграционной службы.

В соответствии с новым Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», миграционный учет (т.е. весь комплекс мероприятий по регистрации, учету иностранцев, работе с информацией и т.д.) возложен на органы Федеральной миграционной службы. Осуществление отдельных полномочий было поручено иным федеральным органам исполнительной власти по перечню, утверждаемому Президентом и Правительством Российской Федерации. Единственный такой случай, прямо указанный в законе это — осуществление учета дипломатов по месту их пребывания МИД России.

В связи с этим из ведения МВД России к ФМС России перешел целый ряд полномочий, таких как принятие решений о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в стране; выдача разрешений на временное проживание; выдача вида на жительство; выдача приглашений на въезд в контроль над трудовой деятельностью иностранных работников (в том числе на работу и учебу); контроль над трудовой деятельностью иностранных работников; выдача и аннулирование разрешений на работу; осуществление депортации (при этом административное выдворение, пока что ещё оставалось в ведении МВД России).

Необходимо отметить, что российское общество и бизнес сталкивались как с либеральным подходом к регулированию процессов внешней иммиграции в конце прошлого века — начале 2000-х годов, так и с жесткими ограничительно-административными мерами в последующие годы. Лишь, начиная со второй половины 2006 года, возобладал взвешенный подход, основанный на разумно-рыночном механизме управления процессами миграции населения, прежде всего внешней трудовой иммиграции. Изменения в миграционной политике встретили позитивную оценку со стороны всех участников этих процессов.

Кардинальное изменение ориентиров российской миграционной политики в отношении трудовой миграции из стран СНГ явилось результатом пересмотра стратегической позиции госу-

дарства, во-первых, в оценке роли трудовой миграции в экономическом развитии России и, во-вторых, по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией.

Эти изменения носили, по сути, революционный характер. В значительной степени сняты чрезмерные административные барьеры, что, собственно, по единодушному мнению экспертов, и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции. В течение 2007–2008 годов, т.е. после того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы ежегодно выдавали более 2 миллионов разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 году и втрое больше, чем в 2005 году. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России, практически в три раза сократилось количество нелегальных трудовых мигрантов<sup>48</sup>.

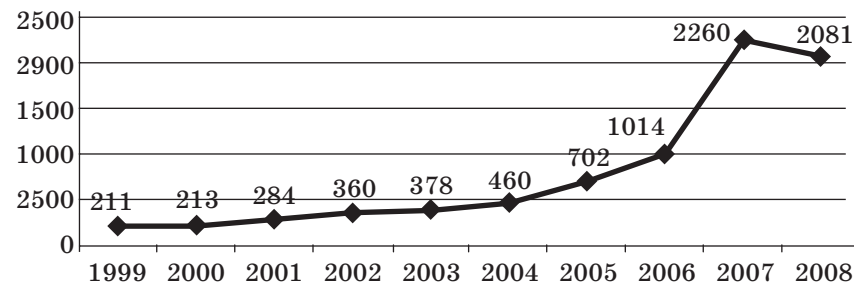


Рис. 1. Число трудовых мигрантов, официально работающих в России, в тыс. человек

Источник — данные ФМС России

<sup>48</sup> См. подробнее: выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского // Сборник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году». — М., 2008.



Динамика изменения численности трудовых мигрантов, официально работающих в России, до и после принятия позитивных решений в миграционной политике и законодательстве представлена на рис. 1.

На **шестом этапе** в 2010–2011 гг. продолжился поиск оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса. Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная политика...»<sup>49</sup>.

Формирование миграционной политики нельзя рассматривать только с позиций дефицита рабочей силы, или прав человека. Необходимо учитывать влияние миграционной политики на качественный состав миграционных потоков и осуществлять поиск механизмов управления качеством иммиграции в Россию. По этим причинам, во многом претерпело изменение законодательное обеспечение миграционной политики.

Так, в июле 2010 г. вступили в силу новые изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие льготный порядок трудоустройства высококвалифицированных специалистов (ВКС) в России<sup>50</sup>. Такой шаг вполне оправдан, т.к. в мировом глобальном сообществе все больше обостряется конкуренция за привлечение квалифицированного и высококвалифицированного персонала. Это обусловлено, прежде всего, тем, что не только в России набирали силу депопуляционные тенденции, но и в Европе, которая также сталкивается с ростом дефицита рабочей силы. В результате более богатые западноевропейские страны вынуждены все шире привлекать необходимые кадровые ресурсы из других стран, в том числе из Восточной Европы, включая и Россию. Усиление конкуренции с этими государствами за квалифицированную рабочую силу ставило Россию перед серьез-

<sup>49</sup> <http://www.vz.ru/news/2010/2/4/372819.print.html>.

<sup>50</sup> Российская газета — [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

ным вызовом. В связи с этим, все большее значение приобретает вопрос повышения миграционной привлекательности России, в свете провозглашенного Президентом Российской Федерации курса на инновационное развитие экономики. Важной новацией российских властей в данной сфере стало упрощение постановки на миграционный учёт иностранных высококвалифицированных специалистов и членов их семей. Такой подход был высоко оценен зарубежными коллегами, зарубежными деловыми кругами, посольствами иностранных государств<sup>51</sup>.

После приема на работу ВКС получает рабочую визу на срок до трёх лет. Вступившие в силу с 1 июля 2010 года изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» существенно упростили порядок привлечения высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности. В частности, освободили эту категорию иностранных граждан от квотирования, позволили работодателю самостоятельно оценивать квалификацию таких работников, обеспечивая по общему правилу установленный законом критерий — не менее 2 млн. рублей заработной платы в год. Иностранец, приглашенный для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью вузом, академией наук, должен зарабатывать в год не менее 1 млн руб. К тем, кто будет трудиться в «Сколково», такие требования не предъявляются<sup>52</sup>.

Россия участвует в конкурентной борьбе за умы. Сегодня максимум преференций обеспечивается именно для высококвалифицированных и квалифицированных специалистов. Всего оформлено за: 2012 г. — более 55,9 тыс.; 2013 г. соответственно — 155,8 тыс.; 2014 г. — 184,2 тыс. 2015 г. 64,5 тыс. таких специалистов. К сожалению, в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом на 85,9% уменьшилось число выданных разрешений на работу квалифицированным специалистам. В тоже время более чем на 22 процента увеличилось количество высококвалифицированных специалистов.

<sup>51</sup> Российская газета — [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

<sup>52</sup> Волох В.А. Актуальные проблемы модернизации управления трудовой миграцией в Российской Федерации // Кадровик. — 2011. — № 7. — С. 87.

Согласно принятому дополнению высококвалифицированный иностранный специалист, имеющий в России в собственности жилую площадь, может быть принимающей стороной для членов своей семьи. Иностранные граждане, временно проживающие и временно пребывающие в стране, должны встать на миграционный учет в течение семи рабочих дней, вместо трех, которые были установлены ранее. Для привлечения иностранцев — ВКС в Россию снижен налог, который, как и у российских граждан, составляет 13 процентов.

Был введен новый порядок осуществления трудовой деятельности у физических лиц — по патентам для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Трудовой деятельностью у физических лиц признавалось привлечение гражданами Российской Федерации иностранцев к трудовой деятельности по найму на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Получал патент иностранный гражданин в органах ФМС России. Для этого иностранцу необходимо представить:

- 1) заявление о выдаче патента;
- 2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;
- 3) миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты.

Сумма поступившего в региональные бюджеты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретение патентов в 2015 году составила 33,4 млрд рублей, 2014 году — 16,7 млрд рублей; в 2013 году — 8,3 млрд рублей, в 2012 году — 6,6 млрд рублей. Всего с 1 июля 2010 года в бюджеты поступило более 70 млрд рублей.

С принятием и утверждением 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года<sup>53</sup> начался **седьмой этап** формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» зафиксировано, что Федеральная миграционная служба является федеральным ведомством, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, а Указом Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» установлено, что ФМС России возглавляет руководитель в ранге федерального министра.

В 2013–2015 гг. существенно оптимизировано в миграционное законодательство, усилена работа по пресечению незаконной миграции, изменён порядок получения разрешительных документов (патентов) на право трудовой деятельности для иностранцев из государств с которыми установлен безвизовый порядок въезда.

В Крыму осуществлялась работа миграционной службы по оформлению и выдаче российских паспортов жителям полуострова, организована деятельность ФМС России по приему вынужденно покинувших территорию страны украинских граждан в ходе событий на юго-востоке Украины.

В 2015 году завершился первый этап реализации Концепции, который в первую очередь обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции. Отдельные мероприятия, проведенные в 2015 году, дополнили и закрепили механизмы дальнейшей реализации государственной миграционной политики по следующим основным направлениям.

#### **В области противодействия незаконной миграции:**

- определен порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

<sup>53</sup> Далее Концепция.

- ратифицированы Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке обмена сведениями, о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд и о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения.

**В рамках содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан:**

- ФМС России была наделена дополнительными полномочиями по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — «Государственная программа») в части касающейся выдачи свидетельств участника Государственной программы, методическому обеспечению разработки региональных программ переселения и предоставлению субсидий субъектам Российской Федерации на реализацию региональных программ<sup>54</sup>;
- установлен трехмесячный срок рассмотрения заявления о получении разрешения на постоянное проживание для граждан Республики Беларусь, также предусмотрено освобождение граждан Республики Беларусь от регистрации по месту пребывания в течение 90 дней с даты въезда на территорию Российской Федерации;
- подготовлен проект федерального закона, предусматривающий балльную систему отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих получить разрешение на постоянное проживание в Российской Федерации.

**В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов:**

разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»<sup>55</sup>. Одновре-

<sup>54</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 159 «О внесении изменений в Положение о Федеральной миграционной службе».

<sup>55</sup> Прежнее наименование проекта федерального закона «О беженцах».

менно, с учетом положений указанного законопроекта, разработаны проекты федеральных законов:

- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;
- «О внесении изменений в статьи 224 и 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона
- «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;
- «О внесении изменений в статью 322 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 464 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;
- завершены мероприятия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 г.<sup>56</sup>;
- реализована возможность обращения по вопросу получения статуса вынужденного переселенца с использованием электронных технологий<sup>57</sup>.

**В области содействия адаптации и интеграции мигрантов:**

- с 1 января 2015 года все категории иностранных граждан за исключением высококвалифицированных специалистов, получающих разрешение на временное пребывание, вид на жительство, разрешение на работу или патент предоставляют документарное подтверждение знаний русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;

<sup>56</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 274 «Об оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре — ноябре 1992 г.».

<sup>57</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах».

- подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», направленный на законодательное закрепление вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

**В области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой:**

- с 1 января 2015 года иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, осуществляют трудовую деятельность на основании патента;
- в соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе граждане государств — участников данного Договора (Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии)<sup>58</sup> осуществляют трудовую деятельность без разрешительных документов.

ФМС России совместно с федеральными органами исполнительной власти разработан План мероприятий, направленных на реализацию

- в 2016–2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, который был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р.

В рамках реализации механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие институтов гражданского общества и Федеральной миграционной службы, которая составляет направление системы Открытого правительства, активно внедрялись методы понятности, прозрачности и доступности информации для всех заинтересованных категорий граждан.

Работа была направлена на повышение качества принимаемых решений и качества работы в целом и проводилась в соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти<sup>59</sup>, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р.

<sup>58</sup> Далее — «ЕАЭС».

<sup>59</sup> Далее — «Концепция открытости».

Для широкого публичного обсуждения План деятельности Федеральной миграционной службы на 2013–2018 годы, а также сопровождающие его планы, были размещены на сайте ФМС России с механизмами (комментариями и отзывами) обратной связи.

К основным механизмам реализации открытости в системе миграционной службы была отнесена активная работа с референтными группами; публикация информации о работе ведомства; публичная отчетность; независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг; обеспечение понятности; работа с открытыми данными; взаимодействие с общественными советами; взаимодействие со СМИ; работа с обращениями граждан, организаций и общественных объединений.

Эффективно действовал Общественный совет при ФМС России, в рамках которого проводятся слушания по приоритетным направлениям деятельности Службы, осуществляется взаимодействие со средствами массовой информации по освещению тем, обсуждаемых на заседаниях Совета, рассматриваются вопросы, касающиеся среднесрочного и долгосрочного планирования деятельности ФМС России.

За 2015 год проведено 5 заседаний Общественного совета, в рамках которых было рассмотрено 22 вопроса в открытом режиме с приглашением представителей ФМС России, федеральных органов исполнительной власти, научного сообщества, общественных и религиозных организаций, СМИ и референтных групп.

Также проведены выездные заседания с представителями Общественно-консультативных советов при УФМС России по Краснодарскому краю, Новосибирской, Свердловской и Вологодской областях.

На официальном интернет-сайте ФМС России в разделе «Новости ФМС России» размещены новостные заметки об итогах каждого проведенного Общественным советом заседания в 2015 году.

В рамках работы Общественного совета, как на открытых заседаниях, так и путем электронного обсуждения, проходили общественную экспертизу проекты нормативных правовых актов.

В 2015 году рассмотрены и даны заключения по семи проектам нормативных документов.

Отчеты о проделанной работе Общественным советом ежеквартально направлялись в Общественную палату Российской Федерации (отчеты также находились в открытом доступе на официальном интернет-сайте Службы).

На сайте ФМС России для обеспечения возможности обращений граждан и общественных организаций в Общественный совет при Федеральной миграционной службе в структуре ведомственной электронной почты работал почтовый ящик: [obsovet@fms.gov.ru](mailto:obsovet@fms.gov.ru).

В рамках работы над таким инструментом открытости, как независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения, проекты нормативных правовых актов, размещались на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)).

Например, только в 2015 году было размещено 104 проекта нормативных правовых актов, в том числе 18 федеральных законов, 2 Указа Президента Российской Федерации, 18 постановлений Правительства Российской Федерации и 66 приказов ФМС России.

С целью совершенствования реализации общих задач открытости ФМС России выделены референтные группы. В эти группы вошли российские граждане, которым требуется соответствующая государственная услуга; соотечественники, проживающие за рубежом; иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации. Кроме того, действовал перечень экспертов, аналитиков и общественных активистов, привлекаемых для обсуждения решений и инициатив, вырабатываемых ФМС России в целях реализации системы Открытое правительство.

Со всеми референтными группами была налажена функция обратной связи. На официальном сайте ФМС России, начиная с 2011 года действовал опрос о качестве оказания государственных услуг, переработанный в соответствии со Стандартом от-

крытости. Кроме того, существовала интернет-приемная для граждан и гостей нашей страны.

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ФМС России вела постоянную работу по контролю за улучшением качества оказания государственных услуг в сфере миграции. Служба являлась пилотным ведомством по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

В соответствии с пунктом 8.а постановления № 1284, территориальными органами ФМС России осуществлялась передача контактных данных граждан, которым были оказаны государственные услуги, для выявления мнения о качестве их предоставления в «Федеральный телефонный центр сбора мнений».

За 2015 год в отношении государственных услуг ФМС России получено 2596865 оценок, из которых 95,2% являются положительными (среднее значение оценок по государственным услугам за весь период составляет 4,7).

Кроме оценки качества пяти услуг ФМС России в рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации № 1284 велась работа по сбору мнений о качестве всех услуг, предоставляемых ФМС России, на интернет-портале «Ваш контроль» ([vashkontrol.ru](http://vashkontrol.ru)).

Данные интернет-портала «Ваш контроль» позволяли дистанционно, в режиме реального времени, путем анализа отзывов и обращений граждан, которые подавались по средствам информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», отслеживать состояние и качество работы территориальных органов ФМС России по предоставлению государственных услуг.



За 2015 год через портал «Ваш контроль» поступило 6 535 отзывов, касающихся ФМС России в целом, в том числе 5 043 положительных, что составляет 77,17%, и 1 492 отрицательных отзыва. На официальном сайте Службы был размещен баннер для перехода на указанный сайт.

Вся информация на официальном сайте ФМС России постоянно обновлялась, учитывались замечания граждан. В 2015 году была запущена новая версия сайта, кроме того разработана его мобильная версия и версия для граждан с ограниченным зрением.

Велась активная работа по освещению деятельности Федеральной миграционной службы в ведущих российских и зарубежных средствах массовой информации.

Кроме традиционных каналов коммуникации ФМС России осуществлялось информирование населения посредством социальных сетей «YouTube», «Twitter», «ВКонтакте», «Instagram» и «Facebook», каждая из которых имели свою целевую аудиторию.

На видеохостинге «YouTube» размещались видеоматериалы о деятельности ФМС России; в «Twitter» и в «ВКонтакте» — короткие новостные сообщения; в «Instagram» — фотоотчеты. Каждая из перечисленных социальных сетей позволяла поддерживать обратную связь с интернет-пользователями, что позволяло оперативно мониторить срез общественного мнения.

Наибольшей популярностью пользовался «Facebook», в котором на постоянной основе проводились онлайн-приемы граждан руководством ФМС России. Данная модель работы также осуществлялась на региональном уровне.

В 2015 году была продолжена информационно-разъяснительная работа с национальными СМИ государств — участников СНГ, являющихся основным источником информации для потенциальных мигрантов. Данная работа позволяла осуществлять информирование иностранных граждан непосредственно уже в стране исхода.

Одним из наиболее динамичных и востребованных стратегических направлений в рамках реализации Стратегии открытости являлась направление **Открытые данные**.

Открытые данные — это свободно доступные государственные данные, размещенные на портале, с целью их дальнейшего использования и републикации гражданами и бизнесом.

Федеральной миграционной службой был разработан План ФМС России по реализации мероприятий в области открытых данных на 2014–2016 годы от 29 сентября 2014 г. № КР-1/11-14962. В 2015 году по данному направлению были реализованы следующие мероприятия.

На официальном сайте ФМС России в рубрике «Открытые данные» в реестре открытых данных размещается информация о деятельности Службы в формате «csv», обеспечивающем ее автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), которая может свободно использоваться в любых соответствующих закону целях, любыми лицами независимо от формы ее размещения (наборы открытых данных). В начале 2016 года ФМС России было размещено 27 наборов открытых данных.

Размещение вышеуказанных данных позволило повысить прозрачность деятельности ФМС России и ее территориальных органов, что соответствует требованиям общества, движению к реализации в России концепций «открытого правительства» и «электронной демократии». Размещение сведений о деятельности ФМС России и ее территориальных органов в формате открытых данных позволяло использовать их при создании различных информационных систем не только государственного, но и общественного уровня, а также информационных систем и интернет-сервисов, разрабатываемых бизнес-сообществом.

В рамках проведения социологического опроса с целью выявления профилей потребностей, характерных для различных референтных групп для совершенствования государственной политики в области открытых данных, в рубрике «Открытая служба» был размещен механизм обратной связи (с функцией модерации) для предложений или отзывов по размещенным или предлагаемым к размещению наборам данных.

Федеральная миграционная служба разработала и разместила в формате открытых данных стандартизированная форма представления статистической информации. Указанная форма

включала основные показатели работы ФМС России и обеспечивала возможность изучения миграционной ситуации, включая трудовую, внутреннюю и незаконную миграцию в рамках работы с открытыми данными. Форма была размещена в реестре открытых данных рубрики «Открытые данные» для возможного использования при научных и других исследованиях (обновление сведений производилось ежемесячно).

В целях постоянной актуализации открытых данных в ФМС России действовала рабочая подгруппа. Для разъяснения работы с открытыми данными два раза в год были организованы совещания с членами подгруппы.

Дополнительно сотрудники ФМС России, к компетенции которых относилась работа в области открытых данных, принимали участие в семинарах, лекциях, мастер-классах и саммитах, проводимых Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.

Выступая на расширенном заседании Коллегии Федеральной миграционной службы 26 февраля 2016 г. «Об итогах служебной деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год и задачах по реализации государственной миграционной политики в 2016 году» Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что в Правительстве Российской Федерации довольны работой Федеральной миграционной службы. «Это общее мнение правительства. И прежде чем здесь об этом сказать, я обсуждал проблему с председателем правительства Дмитрием Анатольевичем Медведевым. Мы считаем, что Федеральная миграционная служба с задачами справляется, работает удовлетворительно», — сказал И. Шувалов<sup>60</sup>.

Несомненно, реализация положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года ознаменовала новый этап российской миграционной политики. Иными словами, задача состоит в том, что бы превратить миграцию из *проблемы* в действенный *ресурс* развития России.

**Восьмой этап.** Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии,

<sup>60</sup> РИА Новости, Финмаркет 26 февраля 2016 года 14:25.

Афганистана и Украины потребовали внести изменения в институциональное обеспечение существующей государственной миграционной политики Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации Указом от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Подводя итог, отметим следующее: формирование и реализация государственной миграционной политики во многом зависят от наличия соответствующих институтов и механизмов. За весьма короткий исторический период ФМС России претерпела 7 реорганизации, что крайне негативно отразилось на процессах её восстановления и управления миграционными процессами.

## 2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история разработки и проблемы реализации

Как отмечалось ранее, среди многих причин, объясняющих неразбериху и почти полное отсутствие целостной системы взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса страны в сфере регулирования миграционных процессов, особое место следует отнести низкому уровню концептуального обоснования миграционной политики современной России<sup>61</sup>. Именно отсутствием в течение длительного времени Концепции государственной миграционной политики, можно объяснить признающиеся сегодня большинством специалистов противоречивость и крайности миграционной политики государства, проводимой в последние двадцать лет: от полной либерализации внешней миграции и взятия на себя непомерных

<sup>61</sup> Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник университета (ГУУ). — 2012. — № 17. — С. 102–108.

обязательств перед мигрантами (достаточно вспомнить первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах») до чрезмерного ужесточения позиции государства по отношению к мигрантам, что нередко приводило к нарушению элементарных прав человека. Очень часто принимались поспешные, непоследовательные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом запаздывающими, а в частности — поспешно принятыми, что требовало внесения новых изменений в недавно принятые акты. На это указывают даже формулировки названий принимавшихся законов. Наглядным примером может служить «Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Единственным документом, определяющим политику государства в сфере миграции до июня 2012 г., являлась одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации<sup>62</sup>. Этот документ в основном предусматривал борьбу с незаконной миграцией, которая рассматривалась преимущественно как «вызовы и угрозы». В нем не было дано определение сущности и структуры миграционных процессов в России, не выделены основные этапы реализации Концепции, и он в целом носил декларативный характер<sup>63</sup>. Кроме того, совершенно очевидно, что понятие «регулирование миграционных процессов» значительно уже понятия «государственная миграционная политика». Вызывает сомнение уровень принятия данного документа, если не забывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации политику государства определяет Президент Российской Федерации. К тому же тер-

<sup>62</sup> СЗ РФ. — 2003. — № 10. — Ст. 923.

<sup>63</sup> См.: *Тюркин М.Л.* Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. — М.: «Зимогляд», 2009. — С. 45–46.

мин «одобрена» не носит указания обязательного выполнения Концепции для органов исполнительной власти<sup>64</sup>.

Известный исследователь в сфере миграции населения Ю.В. Роцин, рассматривая проблемы управления миграционными процессами, отмечает, что современная миграционная политика — «это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу — она «сиюминутная, ситуационная»<sup>65</sup>.

В целях исправления сложившегося положения Совет Безопасности Российской Федерации решениями от 17 марта 2005 г. и 18 марта 2006 г. дал поручения заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработать проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. С этого времени начинается работа над проектом Концепции государственной миграционной политики.

Утвержденная в настоящее время Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года разработана Межведомственной рабочей группой, в состав которой входили представители федеральных и муниципальных органов исполнительной власти, ученые, представители бизнес-структур и общественных организаций. В 2011 г. проект концепции рассматривался на заседаниях Общественного совета при ФМС России, Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, Общественной палаты Российской Федерации, Правительственной комиссии по миграционной политике, а также в аппарате Правительства и Администрацией Президента Российской Федерации.

После широкого обсуждения 27 апреля 2012 года под председательством Д.А. Медведева состоялось заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу «О Концепции го-

<sup>64</sup> *Волох В.А.* Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. — М.: Издательство «Спутник+», 2009. — С. 76.

<sup>65</sup> *Роцин Ю.В.* Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. — М.: ГУУ, 2007. — С. 196.

сударственной миграционной политики Российской Федерации и мерах по ее реализации». С докладом выступил Директор Федеральной миграционной службы России К.О. Ромодановский. На этом заседании была одобрена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года и представлена на утверждение Президенту России.

Президент Российской Федерации В.В. Путин 13 июня 2012 г. утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее Концепция).

Утвержденная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции.

Разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процес-

сами на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

Структурно Концепция включает 7 разделов.

1. Общие положения.
2. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
3. Цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации.
4. Международное сотрудничество.
5. Информационно-аналитическое обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
6. Основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
7. Этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция определяет следующие **цели государственной миграционной политики Российской Федерации:**

- а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

**Принципами** государственной миграционной политики Российской Федерации являются:

- а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

- б) недопустимость любых форм дискриминации;
- в) соблюдение норм национального и международного права;
- г) гармонизация интересов личности, общества и государства;
- д) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;
- е) защита национального рынка труда;
- ж) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;
- з) учет особенностей регионального развития;
- и) открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;
- к) научная обоснованность принимаемых решений.

Концепция устанавливает следующие **задачи** государственной миграционной политики Российской Федерации:

- а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- в) содействие развитию внутренней миграции;
- г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

ж) противодействие незаконной миграции.

В соответствии с целями и задачами государственной миграционной политики сформулированы ее **основные направления**, которые включают следующие блоки проблем:

- а) создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства;
- б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;
- в) содействие развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации;
- г) содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности;
- д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- ж) противодействие незаконной миграции.

Концепция определяет **основные направления международного сотрудничества** Российской Федерации в сфере миграции, в числе которых предусматривается:

- расширение взаимодействия с международными организациями;
- создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;
- гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации;
- формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции;
- выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств;



- развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфере миграции.

Предусматривается также заключение международных соглашений:

- в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвестиций в Российскую Федерацию;
- с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией;
- о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);
- об организованном привлечении иностранных работников;
- о взаимном признании медицинских документов.

В Концепции большое внимание уделяется **информационно-аналитическому обеспечению** реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В этих целях предусмотрено:

- а) совершенствование предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере миграции, в том числе с использованием информационных технологий (инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме);
- б) совершенствование способов получения, формирования, хранения и использования дактилоскопической информации об иностранных гражданах с последующим использованием полученной информации компетентными органами, в том числе в правоохранных целях;
- в) расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе:
  - развитие системы статистического наблюдения на основе административных систем учета населения и системы выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции;

- совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации в сфере миграции;
  - информационное обеспечение различных миграционных программ и мониторинг их эффективности;
- г) проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ;
  - д) научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах государственной миграционной политики Российской Федерации.

**Основными механизмами** реализации государственной миграционной политики Российской Федерации являются:

- а) дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права;
- б) развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, гармонизация миграционного законодательства Российской Федерации и унификация статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;
- в) включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;
- г) учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;
- д) формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;
- е) совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами

государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;

ж) постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны, а также последующая корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации;

з) развитие научных исследований в сфере миграции.

К несомненным достоинствам Концепции следует отнести конкретизацию и **определение основных этапов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации**: первый этап — 2012–2015 гг., второй — 2016–2020 гг., третий — 2021–2025 гг.

Несомненно, новая Концепция представляет собой более комплексный документ, чем Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятая в 2003 г. Исключительно ценно то, что в ней признается «положительный потенциал, заложенный в миграционных процессах», что «привлечение иностранных работников является необходимостью для дальнейшего поступательного развития страны», прямо указывается на то, что «миграционная привлекательность России невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-участников СНГ», так что стратегической задачей является повышение этой привлекательности, откровенно признается, что «нарастание негативного отношения к мигрантам» и «изоляция мигрантов от принимающего социума» является непосредственным результатом отсутствия государственного внимания к интеграции и адаптации мигрантов.

В связи с принятием новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, одной из главных задач Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных и органов власти местного самоуправления, научных и общественных организаций становится выполнение основных направлений государственной миграци-

онной политики по сферам управления миграционными процессами.

При этом должно быть существенно повышена роль НПО в реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики. Конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики<sup>66</sup>.

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданского общества к участию в реализации Концепции представляется целесообразным возможно полнее задействовать их потенциал для реализации программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер, предусмотрев при этом соответствующий порядок взаимодействия с государственными структурами.

На наш взгляд, достигнув осознания, что массовая миграция — наша неизбежность, уже сегодня, необходимо, чтобы миграционная политика стала перестраиваться в сторону оптимизации, одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства»<sup>67</sup>, эффективное проведение которой будет способствовать социально-экономическому и демографическому развитию, обеспечению национальной безопасности и сохранению стабильности в обществе.

### 2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

Важнейшими проблемами институционального обеспечения любой политики являются полномочия и разграничения функ-

<sup>66</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г.

<sup>67</sup> Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html).

ций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО<sup>68</sup>.

Структура институционального обеспечения миграционной политики Российской Федерации позволяет утверждать, что она представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной власти, нижний уровень административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегической программы, законодательства и исполнения законодательства, в том числе в области миграции населения. В программных документах всех политических партий, представленных в Государственной Думе: Единой России, Коммунистической партии Российской Федерации, Либерально-демократической партии России, Справедливая Россия представлено своё видение решения миграционных проблем.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). Общественно-политическая структура выполняет двоякую функцию. Во-первых, старается повлиять на принятие решений на политическом уровне институциональной структуры миграционной политики, а во-вторых, контролирует деятельность административных структур в миграционной сфере.

Рассматривая каждую подсистему в государственной системе миграционной политики по отдельности, можно выявить ее структурную неоднородность и функциональную противоречивость.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, генеральная политическая линия по любому государственному вопросу определяется Президентом Российской Федерации, ко-

<sup>68</sup> См.: *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М.: Диполь-Т, 2005. — С. 130.

торый определяет основные направления внутренней и внешней политики государства<sup>69</sup>.

Президент в ежегодных посланиях Федеральному Собранию формулирует главные направления во внешней и внутренней политики России, издает соответствующие Указы и Распоряжения, которые обязательно должны исполняться на всей территории Российской Федерации, через своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставила Президенту широкие властные полномочия по формированию и реализации государственной миграционной политики. Президент «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища»<sup>70</sup>. Во внешнеполитической области Президент осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, в том числе: по проблемам миграции и предоставления гражданства.

Таким образом, глава государства — Президент Российской Федерации — обладает высшей компетенцией в области формирования миграционной политики и реализует свои полномочия, опираясь на систему органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы. Президент возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию государственного строительства, контролирует и координирует деятельность государственных органов, принимает необходимые решения по формированию и реализации государственной миграционной политики.

<sup>69</sup> Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное издание. — М.: Юрид. лит., 2009. — 64 с.

<sup>70</sup> Там же.

Важную роль в функционировании государства играют представительные органы власти, Постоянно действующим сложным организационным механизмом является Федеральное Собрание — представительный и законодательный орган Российской Федерации, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеральное Собрание Российской Федерации, как законодательный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, которое реализуется в двух плоскостях:

- 1) ратификация международных соглашений в области миграции;
- 2) правотворчество (*например, принятый 19 мая 2010 г. Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»*)<sup>71</sup>.

В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания созданы профильные комитеты, выполняющие ряд не менее важных функций, в том числе в сфере миграции населения. В их числе:

- разработка и принятие законопроектов для реализации миграционной политики;
- рассмотрение и утверждение выделяемых денежных средств на эффективное осуществление миграционной политики;
- контроль органов исполнительной власти в сфере реализации политики, законодательства и использования финансовых ресурсов, выделяемых бюджетом на реализацию миграционной политики и др.

Третьим звеном в институциональной структуре миграционной политики выступает Правительство Российской Федерации. Несмотря на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>72</sup> так-

<sup>71</sup> СЗ РФ. — 2010. — № 21. — Ст. 2524.

<sup>72</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями

же принимает политические решения в рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления миграционными процессами, сформулированными в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Таким образом, на основании ст. 16 указанного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики.

В целях осуществления единой миграционной политики Правительство Российской Федерации, обеспечивает согласованное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по управлению миграционными процессами:

- определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах;
- утверждает целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции;
- заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей<sup>73</sup>.

Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие с иностранными государствами, поддерживает контакты с международными организациями, развивает международное сотрудничество:

- по вопросам миграции населения, предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище, по проблемам противодействия нелегальной миграции;
- по вопросам возврата и приема нелегальных мигрантов (реадмиссии); по координации деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции;

ми от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г., 25, 30 декабря 2008 г., 29 января, 22 июля, 28 декабря 2010 г.).

<sup>73</sup> См.: Правительство Российской Федерации // Под ред. Т.Я. Хабриевой. — М., 2005. — С. 271.

— по пресечению деятельности трансграничных группировок, связанных с торговлей людьми, контрабандой, наркотиками и другой противоправной деятельностью.

Другой уровень институциональной структуры миграционной политики — административный. По нашему мнению, четкой границы между политическим и административным делением в государственной системе управления миграционными процессами не прослеживается.

*Исполнительная власть* представляет собой мощный механизм, переводящий политические решения в действительность, имеет разветвленную структуру вертикали, обеспечивающую проходимость и конкретизацию таких решений по всей системе исполнительных органов.

*Административный уровень* институциональной структуры миграционной политики представляет собой совокупность государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории России. Они выполняют законодательство Российской Федерации, Указы Президента и постановления Правительства в области миграции, а также в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уровень институциональной структуры миграционной политики.

В реализации миграционной политики Российской Федерации в рамках своей компетенции принимают участие следующие федеральные органы исполнительной власти:

- а) министерства: внутренних дел, иностранных дел, здравоохранения, труда и социальной защиты, экономического развития, регионального развития, связи и массовых коммуникаций, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, культуры, транспорта, образования и науки, финансов, юстиции;
- б) службы: безопасности, внешней разведки, миграционная служба (до 2016 г.), по труду и занятости, государственной статистики и таможенная служба.

Стоит заметить, что это только те ведомства, с которыми взаимодействие осуществляется на постоянной основе.

Авторы учебника неоднократно публично высказывали мнение о необходимости существенного совершенствования институционального обеспечения миграционной политики<sup>74</sup>.

Несмотря на общую задачу, позволяющую объединить министерства и ведомства, участвующие в реализации миграционной политики в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия как по месту и роли в системе государственных органов, компетенции, так и по функциональным свойствам. Рассмотрим их подробнее.

В соответствии с положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>75</sup>, действовавшем до мая 2012 г., МВД России осуществляло функции по выработке государственной политики в сфере миграции, а также координировало и контролировало деятельность подведомственной ФМС России.

В сфере миграции основной задачей МВД России в то время была *разработка государственной миграционной политики*. Для её реализации МВД России осуществляла следующие полномочия:

- формирование на основе анализа и прогнозирования состояния процессов миграции населения, основных направлений политики государства в этой сфере;
- совместно с ФМС России осуществляло взаимодействие с территориальными органами внутренних дел и миграционной службы;

<sup>74</sup> Волох Владимир Александрович — председатель Общественного совета при ФМС России // Единообразии и многообразии России: материалы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам толерантности и свободы совести / Под ред. акад. РАН В.А. Тишкова. — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2007. — С. 201–203; Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. — 2007. — № 10. — С. 91; Волох В.А. Вопрос назрел // Земляки. Приложение к журналу Социальная защита. — 2011. — № 5. — С. 39–41; Волох В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России. Монография. — М.: Издательство «Спутник+», 2011. — С. 90.

<sup>75</sup> Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248. См.: <http://www.mvd.ru/mvd/poloz/>



— принимало участие в разработке и реализации программ кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров ФМС России, а также некоторые другие функции.

В целях осуществления полномочий МВД России в сфере миграции, Министр внутренних дел РФ вносил Председателю Правительства РФ для последующего представления Президенту Российской Федерации свои предложения:

- о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей директора ФМС России;
- о внесении изменений и дополнений в проект положения о ФМС России (по предложению директора ФМС России);
- о предельной штатной численности ФМС России, штатной численности ее центрального аппарата, численности сотрудников ФМС России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете (по представлению директора ФМС России).

Министр внутренних дел Российской Федерации утверждал:

- ежегодный план деятельности ФМС России, отчет о его выполнении, а также показатели деятельности ФМС России;
- схему размещения территориальных органов ФМС России, положения (типовые положения) о территориальных органах ФМС России.

По поручению Президента и Правительства Российской Федерации, Министр внутренних дел давал указания ФМС России по вопросам, относящимся к сфере миграции, контролировал их исполнение и осуществлял иные полномочия в соответствии с национальным законодательством.

Главным федеральным органом исполнительной власти, формирующим и реализующим государственную миграционную политику с июня 2012 г. по апрель 2016 г., была Федеральная миграционная служба. Если до июня 2012 года её основными задачами<sup>76</sup> в основном были: разработка и реализация мер по пре-

<sup>76</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928 с изменениями

сечению незаконной миграции, реализация законодательства и осуществление контроля и надзора в сфере миграции, а также управление территориальными органами ФМС России, то после выведения ФМС России из состава МВД России (с июня 2012 г.), её правовое положение, функции и задачи существенно расширились. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» Федеральная миграционная служба (ФМС России) стала федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции<sup>77</sup>. Соответственно внесены необходимые изменения и дополнения в функции, задачи и полномочия ФМС России, а также исключены из положения об МВД России функции разработки государственной миграционной политики и подготовке предложений по законодательному обеспечению миграционной политики.

ФМС России в своей деятельности руководствовалась Конституцией, конституционными и федеральными законами, актами Президента и Правительства Российской Федерации, международными договорами, а также утвержденным Положением о Службе.

ФМС России в своей системе создавала территориальные органы, заграничный аппарат<sup>78</sup>, а также иные организации и подразделения. Предельная штатная численность Федеральной миграцион-

ми от 21 марта, 20 апреля, 27 июля 2007 г., 3 марта 2008 г., 31 октября 2009 г. // <http://base.garant.ru/187224/>

<sup>77</sup> Опубликовано: 20 июля 2012 г. в «РГ» — Федеральный выпуск № 5838.

<sup>78</sup> В настоящее время представительства ФМС действуют в 5 государствах: в Республике Армения, Киргизской республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан, Республике Туркменистан.

ной службы, ее территориальных органов и загранаппарата без персонала по охране и обслуживанию зданий по состоянию на август 2012 г. насчитывала 37 342 единиц, в том числе:

- федеральных государственных гражданских служащих в количестве 12 254 человек, работников в количестве 8 798 человек;
- численность центрального аппарата — 678 единиц, в том числе федеральных государственных гражданских служащих в количестве 364 человек;
- территориальных органов — 36 621 единицы, в том числе федеральных государственных гражданских служащих в количестве 11 847 человек;
- численность загранаппарата Федеральной миграционной службы в количестве 43 единиц<sup>79</sup>.

Проведенный авторами учебника анализ иерархичной системы государственных институтов, призванных формировать и реализовывать государственную миграционную политику, дает основание сделать вывод об отсутствии каких-то жестких границ между политическим и административным уровнями в государственной системе управления миграционными процессами в современной России. Острота проблемы институционального обеспечения в значительной мере связана с тем, что весьма короткий период ФМС России претерпела целый ряд, часто непродуманных, реорганизаций. Институциональная противоречивость негативно отразилась на процессах реализации возложенных на Службу задач и функций.

С июня 2012 г. по апрель 2016 г. ситуация стала меняться к лучшему — ФМС России, будучи центральными федеральными органами исполнительной власти, разрабатывала и реализовывала государственную политику и осуществляла нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, а также правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в этой сфере и на этой основе осуществляла комплексное управление миграционными процессами.

<sup>79</sup> Опубликовано: 20 июля 2012 г. в «РГ» — Федеральный выпуск № 5838.

Вместе с тем, новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали оптимизировать государственную миграционную политику Российской Федерации и улучшение управления миграционными процессами в стране.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в составе центрального аппарата министерства образовано Главное управление по вопросам миграции.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел (ГУВМ МВД России)<sup>80</sup> является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

#### Основные задачи Главного управления<sup>81</sup>

- Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции.
- Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

<sup>80</sup> Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // <https://media.mvd.ru/files/embed/795036>.

<sup>81</sup> Приложение к приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // <https://media.mvd.ru/files/embed/795036>.

- Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.
- Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления.
- Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

#### Основные функции Главного управления

1. Осуществление анализа состояния миграционной обстановки, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России, их структурными подразделениями по реализации основных направлений государственной политики, отнесенных к компетенции Главного управления.
2. Определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.
3. Подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.
4. Разработка и внесение первому заместителю Министра предложений и проектов управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в установленной области деятельности, а также по совер-

- шенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в сфере миграции на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств.
5. Осуществление мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.
  6. Участие в перспективном и текущем планировании деятельности МВД России, разработке концепций, основных направлений развития территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.
  7. Обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.
  8. Разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, по вопросам деятельности Главного управления.
  9. Разработка в установленном порядке либо участие в разработке по решению руководства Министерства совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров Российской Федерации, а

также межведомственных нормативных правовых актов и соглашений в установленной сфере деятельности.

10. Подготовка или участие в подготовке проектов отзывов и заключений по проектам международных договоров Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.
11. Обеспечение представления и представление по искам, предъявленным к МВД России, в установленном порядке в судах интересов МВД России, а по соответствующим поручениям — интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по предметам споров, отнесенным к компетенции Главного управления.
12. Подготовка или участие в подготовке ответов по запросам Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека по вопросам деятельности Главного управления.
13. Подготовка или участие в подготовке ответов на запросы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и членов Общественной палаты Российской Федерации по вопросам деятельности Главного управления.
14. Ведение совместно с заинтересованными подразделениями Министерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, проведение работы по их систематизации.
15. Проведение антикоррупционной экспертизы изданных нормативных правовых актов МВД России при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с компетенцией Главного управления.
16. Разработка проектов типовых положений о структурных подразделениях территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции Главного управления, а также участие в разработке типовых штатных расписаний указанных подразделений.

**Главное управление для осуществления своих задач и функций имеет право:**

- 1) создавать рабочие группы и комиссии;
- 2) запрашивать и получать в установленном порядке от соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц этих органов и организаций, а также граждан документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности Главного управления;
- 3) по поручению первого заместителя Министра привлекать в установленном порядке образовательные и научные организации МВД России для выполнения поставленных перед Главным управлением задач и осуществления возложенных функций;
- 4) участвовать в организации проведения научных исследований по вопросам деятельности Главного управления;
- 5) пользоваться в установленном порядке базами данных Министерства и его территориальных органов, образовательных и научных организаций МВД России для решения задач, возложенных на Главное управление;
- 6) проводить по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, проверки служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях и их структурных подразделений;
- 7) вносить предложения первому заместителю Министра о постановке на особый контроль территориальных органов МВД России и подразделений полиции, входящих в сферу ведения Главного управления, имеющих низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности их руководителей;
- 8) заслушивать отчеты руководителей подразделений территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организационно-методическое руководство

деятельностью которых осуществляет Главное управление, а по согласованию с руководством Министерства — начальников территориальных органов МВД России и их заместителей по вопросам, относящимся к предмету ведения Главного управления;

- 9) проводить совещания, рабочие встречи, научно-практические конференции и семинары;
- 10) проводить в установленном порядке стажировку руководителей территориальных органов МВД России, состоящих в резерве для назначения на указанные должности, по направлениям деятельности Главного управления, а также Образовательных и научных организаций МВД России;
- 11) использовать при выполнении возложенных задач возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- 12) участвовать в установленном порядке в организации и проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, по которым Главное управление является головным разработчиком, а также принимать участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан и общественных объединений по наиболее актуальным вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;
- 13) осуществлять иные полномочия, предоставленные Главному управлению нормативными правовыми актами МВД России<sup>82</sup>.

В течение 2016–2017 гг. проводились мероприятия по созданию организационных основ реализации государственной миграционной политики органами внутренних дел Российской Федерации, утвержденные Планом МВД России<sup>83</sup>: корректив-

<sup>82</sup> Ваше право // Юридическая газета. — Май 2016 года. — № 10.

<sup>83</sup> План по реализации указов Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» и от 5 апреля

ровка нормативных правовых актов, определение штатной численности для создания подразделений по вопросам миграции в центральном аппарате и территориальных органах МВД России, утверждение организационной структуры и схемы размещения подразделений, передачу имущества, финансов, информационных ресурсов и подведомственных организаций.

В связи с реорганизацией и 30% сокращением личного состава упраздненной ФМС России, произошло падение качества предоставляемых государственных услуг в сфере миграции. Их количество в 2016 году по сравнению с 2015 годом снизилось — на 4 процента. К сожалению, следует отметить, что при формировании кадров подразделений по вопросам миграции было значительное сокращение работников, имеющих опыт организации работы по оказанию соответствующих государственных услуг и применения законодательства в сфере миграции. Например, штатных единиц федеральных государственных гражданских служащих сокращено — 7 605, работников — 4 182, в то время как штатных единиц сотрудников ОВД всего лишь 198.

За 2016 год было предоставлено более 71 миллиона государственных услуг в сфере миграции, в том числе гражданам Российской Федерации около 44 миллионов, организациям более 13 миллионов, иностранным гражданам и лицам без гражданства почти 14 миллионов.

Наиболее востребованными в 2016 году являлись следующие услуги:

- по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства — более 30 млн, или 42,4% от общего количества;
- по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства — почти 24 млн, или — 33,3 процента.

Территориальными органами МВД России заключены соглашения с уполномоченными многофункциональными центрами<sup>84</sup>

2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», утвержденный распоряжением МВД России от 8 апреля 2016 г. № 1/3061 (далее — План МВД России).

<sup>84</sup> Далее — «МФЦ».



субъектов Российской Федерации<sup>85</sup>. В перечень государственных услуг МВД России по линии миграции, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в МФЦ, входит пять видов.

1. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в части приема и выдачи документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации).
2. Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (в части приема уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания и проставления отметки о приеме уведомления).
3. Выдача и замена внутренних паспортов гражданина Российской Федерации.
4. Оформление и выдача загранпаспортов гражданам Российской Федерации.
5. Оформление и выдача загранпаспортов гражданам Российской Федерации, содержащих электронные носители информации (нового поколения).

За 2016 год через МФЦ предоставлено около 10 млн государственных услуг в сфере миграции. Лидирующее положение занимает Центральный федеральный округ, где показатель обращений составляет 53,4% от общероссийского показателя<sup>86</sup>.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации МВД России, ФСБ России при участии Росфинмониторин-

<sup>85</sup> В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

<sup>86</sup> ПФО — 12,5%, ЮФО — 8,4%, СФО — 8,1%, УФО — 6,2%, в остальных федеральных округах — менее 5%.

га и во взаимодействии с компетентными органами государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности<sup>87</sup> проводятся оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции «Нелегал» по противодействию незаконной миграции граждан третьих по отношению к государствам-членам ОДКБ (Россия, Армении, Белоруссии, Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану) стран и пресечению преступной деятельности организованных групп и преступных сообществ с международными связями, занимающихся организацией незаконной миграции и торговлей людьми.

Развитие международного сотрудничества в сфере миграции в целях продвижения интересов Российской Федерации является одним из приоритетных направлений миграционной политики Российской Федерации, в связи с этим ведется разработка проектов соглашений в сфере трудовой миграции с Азербайджанской Республикой, Республикой Молдова и Республикой Индия. Также продолжается работа по обсуждению целесообразности заключения соглашений в сфере трудовой миграции с Республикой Сербия и Японией.

Актуальность практического внедрения принципов и механизмов организованного набора усилилась в настоящее время в связи с ратификацией Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации<sup>88</sup>. Кроме того, в последнее время возросла значимость мер по содействию адаптации и интеграции трудовых мигрантов, которые предлагается осуществлять с опорой на центры довыездной подготовки в стра-

<sup>87</sup> Далее — «ОДКБ».

<sup>88</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788/>

нах выезда мигрантов и центры содействия социокультурной и трудовой адаптации в российских регионах.

Механизм организованного набора представляет сложный процесс скоординированного взаимодействия государственных и негосударственных структур в странах выезда трудовых мигрантов и в Российской Федерации. Негосударственными участниками этого процесса являются работодатели, кадровые агентства и частные агентства занятости, учебные центры профподготовки и другие специализированные структуры, оказывающие жилищные, юридические, финансовые и другие востребованные услуги.

В настоящее время осуществляется разработка межгосударственных соглашений по организованному набору граждан для осуществления трудовой деятельности с Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Молдова.

Российской Федерацией заключено 18 соглашений о реадмиссии (с Европейским сообществом, Данией, Норвегией, Исландией, Швейцарией, Лихтенштейном, Арменией, Вьетнамом, Узбекистаном, Турцией, Казахстаном, Киргизией, Украиной, Белоруссией, Монголией, Сербией, Боснией и Герцеговиной, Корейской Народно-Демократической Республикой) и 41 исполнительный протокол о порядке их реализации, Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией с Индией и Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией с Китаем, содержащее положения, касающиеся порядка осуществления реадмиссии. Из числа заключенных соглашений о реадмиссии вступило в силу 17 соглашений о реадмиссии и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией, также содержащий реадмиссионный аспект взаимодействия.

Как отмечалось ранее, МВД России в полном объеме переданы функции упразднённой ФМС России. Вместе с тем, часть функций, которые носят исключительно социальный характер, вряд ли могут относиться к компетенции подразделений полиции и Министерства внутренних дел в целом. Например, реализация Закона Российской Федерации «О вынужденных пересе-

ленцах», Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также функций по работе с лицами, ищущими убежище, трудовыми мигрантами и полномочий по лицензированию деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за рубежом.

Таким образом, можно констатировать, что федеральные органы исполнительной власти обладают широким кругом полномочий в обеспечении иммиграционной политики. Значительный объем регулятивных полномочий в этой сфере закреплен за Правительством Российской Федерации; полномочия по оперативному исполнению законодательства, контролю и надзору — за федеральными органами исполнительной власти, основным из которых является Главное управление по вопросам миграции МВД России.

### Вопросы для самоконтроля

1. Назовите и охарактеризуйте основные этапы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
2. К какому времени можно отнести начало работы по проблемам формирования политики в сфере внешней миграции, международного сотрудничества в сфере миграции населения, международной трудовой миграции, формирование системы иммиграционного контроля, миграционного законодательства?
3. Назовите основные причины передачи в апреле 2016 года функции и полномочия ФМС России — Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации?
4. Расскажите историю разработки Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
5. Какова структура Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации?
6. Какие в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации определены цели, принципы, основные направления?
7. Какие основные направления международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции определены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации?
8. Расскажите, что предусмотрено в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации по вопросам информационно-аналитического обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
9. Какие институты реализуют миграционную политику Российской Федерации и их полномочия.

## ГЛАВА III. ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ

### 3.1. Роль и значение институтов гражданского общества в процессе политического управления миграцией населения

В обществе, как и в любом сложном развивающемся организме, существует два взаимосвязанных механизма, совокупность которых обеспечивает его сохранение и развитие, — это механизмы управления и самоорганизации. Причем сохранение, или системную стабильность, обеспечивает, главным образом, первый механизм, а развитие — второй.

Общественные науки выделяют два основных общественных явления, находящихся в постоянном взаимодействии, а иногда и в противостоянии: государство и гражданское общество.

Понятие государства достаточно подробно рассмотрено в современной научной литературе. Что касается понятия гражданского общества, то существует много определений этого понятия. Впервые термин «гражданское общество» был введен Гегелем в его работе «Философия права». Гегель предложил рассматривать общество как диалектическую совокупность отношений между семьей, гражданским обществом и государством<sup>1</sup>. Как считал великий философ, граждане государства, сотрудничающие вне семьи между собой для достижения общих интересов, образуют гражданское общество, а синтез семьи и гражданского общества — государство. В результате диалектические противоречия между семьей и государством способствовали образова-

<sup>1</sup> Гегель Г. Философия права. — М., 1990. — С. 228.

нию гражданского общества, которые в настоящее время значительно изменились.

По мнению авторов учебника, наиболее полное определение гражданского общества в современной научной литературе предложено профессорами Г.Р. Латфуллиным и Н.В. Новичковым, согласно которому «...гражданским обществом можно считать совокупность личностей, их взаимодействие, а также их социально значимую деятельность, в том числе через различные организационные формы»<sup>2</sup>.

В политических дискуссиях о проблемах гражданского общества преобладает мнение, что в современной России слишком громоздкое государство и слабое, развивающееся гражданское общество. Как справедливо отмечает Т.И. Куценко, особую озабоченность общественности вызывает все более явная монополия высокопоставленных государственных чиновников на формулирование миграционной политики вне механизмов общественного обсуждения и поиска общественного согласия, обязательных для гражданского общества<sup>3</sup>.

Резкие колебания политического курса, волюнтаризм при определении стратегии общественного развития, непродуманные акции региональных лидеров в угоду сиюминутным политическим интересам, могут стать нормой. В результате это может привести:

- вместо преемственности и последовательного эволюционного развития к новым революциям;
- вместо взвешенной долгосрочной стратегии к псевдопатриотической фразеологии;
- вместо поиска и внедрения эффективных механизмов регулирования миграции к забытым обязательствам и невыполнимым запретам;

<sup>2</sup> Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учеб. пособие. — СПб.: Питер, 2007. — С. 78.

<sup>3</sup> Куценко Т.И. Через усиление взаимодействия институтов власти и гражданского общества к формированию эффективных механизмов управления миграционными процессами // Реформы в России и проблемы управления-2008. Материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып. 2. — М.: ГУУ, 2008.

- вместо общественной правозащитной экспертизы проектов основополагающих документов и трудного поиска общественного согласия к келейному нормотворчеству, административному продвижению законов через управляемую Думу, а в конечном итоге к нарушению гражданских прав миллионов людей.

Однако без сильного гражданского общества не может быть сильное государство. Поэтому надо не только укреплять государство, но и развивать институты гражданского общества<sup>4</sup>. В этой связи важную роль в формировании и реализации миграционной политики играют общественные, неправительственные и другие негосударственные организации.

Международная практика показывает, что если вопросы определения правового положения иностранных граждан относятся к компетенции государства, то вопросы интеграции, адаптации и оказание им правовой помощи во многом решаются при самом активном участии неправительственных организаций. Одним из стратегических направлений миграционной политики страны на современном этапе, по нашему мнению, должно стать совершенствование создания и развития институтов гражданского общества, при этом целесообразно перенести акценты на политику закрепления востребованных мигрантов в стране.

Одним из принципов государственной миграционной политики является конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного само-

<sup>4</sup> Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество. — 2010. — № 12(78). — С. 4–12; Волох В.А. Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости. — 2009. — № 2. — С. 75–80; Волох В.А. Развитие институтов гражданского общества в сфере миграции: Общественный совет при ФМС России — два года работы // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. — М.: ФМС России, 2009. (319 с.). — С. 49–62

управления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества<sup>5</sup>.

Много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» (ПАРМИ), Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ) и ряд других<sup>6</sup>. Они оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудящимся-мигрантам, а также и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Доктор юридических наук, профессор М.Л. Тюркин в монографии «Миграционная система России» отмечает необходимость взаимодействия государства с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблем беженцев, реально способными обеспечить социокультурную адаптацию и обустройство этих лиц на территории России<sup>7</sup>.

Например, «Сеть «Миграция и право», регулярно проводит семинары по проблемам вынужденной миграции. В сборнике «Система международного убежища и ее состояние в России» руководитель сети, член Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека С.А. Ганнушкина отмечает, что

<sup>5</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее — Концепция), п. 22, д).

<sup>6</sup> Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. — М.: Издательство «Спутник+», 2009. — С.162.

<sup>7</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. — М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. — С. 251.

отсутствие четкости и единообразия в подходе к проблемам вынужденной миграции в различных субъектах Российской Федерации делает регулярные встречи представителей федеральных миграционных органов и практиков, работающих с мигрантами на местах, — чрезвычайно полезными для обеих сторон<sup>8</sup>.

Заслуживает одобрения деятельность некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ), которое, начиная с 2004 года, объединяет общественные и коммерческие организации из России и ряда государств СНГ, работающие в сфере трудовой миграции. В настоящее время членами МАТМ являются свыше 100 физических и юридических лиц из Российской Федерации и государств-участников СНГ.

Одна из главных задач — силами МАТМ содействовать формированию в России цивилизованного рынка негосударственных услуг в сфере трудовой миграции.

Для развития и усовершенствования проводимой с российскими компаниями работы МАТМ совместно с Субрегиональным Бюро Международной Организации Труда создан в помещении альянса Ресурсный центр для работодателей, использующих труд иностранных граждан, что дало возможность расширить тематику и частоту проведения семинаров и организовать постоянно действующий консультационный пункт по вопросам практической реализации миграционного законодательства.

На выездном заседании Общественного совета при ФМС России, которое походило в 2015 г. в Едином миграционном центре Московской области был заслушан доклад С.И. Болдырева — директора программ МАТМ, председателя подкомитета по вопросам миграции Комитета ТПП РФ по вопросам экономической интеграции ШОС и СНГ: «Содействие адаптации трудовых мигрантов к требованиям российского рынка труда. Роль и место объединений работодателей, частных агентств занятости и

<sup>8</sup> Ганнушкина С.А. Вступление. Система международного убежища и ее состояние в России // Актуальные проблемы мигрантов. Материалы 20-го и 21-го семинаров, проведенных в рамках программы «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 20–22 октября 2005 года и 27–29 апреля 2006 года. — М.: «Р.Валент» 2006. — С. 6.



других операторов на рынке труда». Ранее, на заседании Общественного совета при ФМС России с докладом «О формах негосударственного участия в привлечении иностранных работников на российские предприятия» выступал президент МАТМ, заместитель председателя Общественного совета Н.В. Курдюмов. Члены Общественного совета при ФМС России одобрили работу, планомерно проводимую руководством альянса.

Наиболее результативное взаимодействие сложились между МАТМ и Межпарламентскими Ассамблеями СНГ и ЕврАзЭС (МПА СНГ, МПА ЕврАзЭС), Парламентской Ассамблеей ОДКБ (ПА ОДКБ), Общественной палатой Российской Федерации, Общественным советом при ФМС России.

Многолетнее плодотворное сотрудничество МАТМ с общественными организациями и совместная деятельность по проведению информационных мероприятий различного уровня — конференций, форумов, круглых столов, участие в разнообразных проектах по миграционной проблематике способствует гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, поддержке гражданского мира и согласия, как в регионах России, так и государствах-участниках СНГ. Развитие партнерского взаимодействия организаций — членов МАТМ, позволили накопить и обобщить информацию об опыте работы широкого круга операторов и провайдеров сферы услуг, оказываемых работодателям и трудовым мигрантам.

Во взаимодействии с соответствующими комиссиями указанных межпарламентских ассамблей под эгидой МАТМ был разработан ряд проектов модельных (типовых) нормативных правовых актов, в том числе регламентирующих деятельность частных агентствах занятости, а также проектов концепций, рекомендаций, аналитических работ в рамках Программ сближения и гармонизации законодательства государств — участников СНГ.

Члены МАТМ приняли участие в работе международной конференции по теме «Совершенствование и развитие национального законодательства на основе международных трудовых прав» и выступили с докладом «Нормативно-правовое регулирование деятельности частных агентств занятости и развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на основе частно-государ-

ственного партнерства». В докладе, который сделал президент МАТМ Н.В. Курдюмов, была представлена информация о структуре и содержании модельного закона «О деятельности частных агентств занятости», принятом на 35-м пленарном заседании МПА СНГ, о порядке и результатах его применения государствами-участниками СНГ при разработке аналогичных национальных нормативных правовых актов. Участники конференции были также проинформированы о работе над проектом федерального закона «Об основах деятельности по оказанию услуг в сфере трудоустройства иностранных трудящихся-мигрантов», которая проводилась в рамках Совета Федерации Российской Федерации: по итогам конференции было предложено включить пункт о продолжении работы над указанным проектом федерального закона.

МАТМ систематически проводит для работодателей различные обучающие семинары, вебинары, деловые завтраки. Члены альянса постоянно выступают в различных средствах массовой информации.

МАТМ на постоянной основе участвует в общественных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации, а также в подготовке разнообразных информационно-аналитических и публицистических материалов. Альянс, сотрудничая в комиссиях Общественной палаты Российской Федерации и Комитете ТПП РФ по вопросам экономической интеграции ШОС и СНГ, поддерживает партнерские отношения и является членом или участником рабочих групп ряда общероссийских объединений работодателей: Опора России, РСПП, Деловая Россия, Международная ассоциация делового сотрудничества (МАДС), Московская международная бизнес-ассоциация, Московская Конфедерация промышленников и предпринимателей и некоторых других. Организации-члены Международного альянса «Трудовая миграция», в свою очередь, в субъектах Российской Федерации активно сотрудничают с региональными отделениями перечисленных организаций.

Как показывает опыт работы МАТМ с иностранными гражданами, въезжающими на территорию Российской Федерации с целью работы, практически все мигранты нуждаются в разно-

образных видах помощи, как со стороны государственных, так и, особенно со стороны негосударственных структур, способных оказать эту помощь своевременно, профессионально, с соблюдением всех норм миграционного законодательства.

Региональная общественная организация «Партнерство по миграции» (ПАРМИ) была создана в ходе выполнения решений Женевской конференции по беженцам 1996 г. «ПАРМИ» являлась одной из организаций, входивших в сеть «Международного неправительственного партнерства по миграции (МНПМ), объединяющего общественные организации миграционного профиля из Армении, Грузии, Киргизии, России и Украины. МНПМ имело аккредитацию при УВКБ ООН и возглавляло Рабочую группу по законодательству для НПО в рамках выполнения решений Женевской конференции.

В последующие годы «Партнерство по миграции» осуществляло совместные проекты с Советом Европы, УВКБ ООН, МОМ, МБТ.

Основными уставными целями РОО «Партнерство по миграции» являются:

- организация и осуществление научных исследований по проблемам миграции, включая законодательное регулирование миграционных процессов и деятельности неправительственных организаций в этой области;
- мониторинг за нарушением прав человека в области миграции, за соблюдением и соответствием законодательства нормам международного права;
- участие и проведение научных конференций, семинаров, круглых столов по проблемам беженцев, вынужденных переселенцев и других категорий мигрантов и деятельности неправительственных организаций миграционного профиля; обобщение, анализ и распространение отечественного и зарубежного опыта по решению проблем беженцев и вынужденных переселенцев и выработка механизма их возвращения на территории прежнего проживания;
- обмен информацией с другими организациями, включая неправительственные, проведение с ними совместных научных исследований;

- проведение тренингов для сотрудников общественных организаций; осуществление печатно-издательской деятельности; оказание прямой помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- формирование благоприятного общественного мнения в отношении вынужденных мигрантов различных национальностей, способствуя тем самым улучшению межэтнических отношений.
- РОО «ПАРМИ» было организовано и проведено большое число научно-практических и международных конференций, семинаров, круглых столов, среди которых:
- совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН и Форумом переселенческих организаций — круглый стол «Сотрудничество НПО и государства на приоритетных направлениях миграционной политики». Материалы круглого стола опубликованы отдельным сборником;
- совместно с Фондом Карнеги (Carnegie Endowment for International Peace) — международная конференция по актуальным проблемам законодательства, регулирующей деятельность НПО в странах СНГ;
- совместно с Институтом государства и права РАН и Институтом Брукинкса (США) — Международная конференция по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации. Материалы Конференции опубликованы отдельным сборником на английском и русском языках.

Как считает президент региональной общественной организации «Партнерство по миграции» Н.А. Воронина «Многие общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сб. матер. Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина. — СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс, 2003. — С. 298.

Большую работу, связанную с адаптацией и интеграцией мигрантов, проводит Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

Так, в Общественной палате Российской Федерации в 2016 году совместно с Общественным советом при ФМС России рассмотрен проект государственной программы Российской Федерации в сфере реализации государственной национальной политики на период с 2017 г. по 2025 г в части миграции населения; проведено расширенное совместное заседание Комиссии совместно с Комиссией по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений ОП РФ, Комиссией по безопасности ОП РФ и Общественным советом при ФМС России на тему: «Реализация государственной миграционной политики в новых условиях». В г. Ростов-на-Дону проведено выездное расширенное заседание совместно с федеральными и региональными органами власти на тему: «Адаптация и интеграция мигрантов из Украины. Проблемы, решения»

В феврале 2018 г. прошло выездное заседание Комиссии в Республике Узбекистан. Тема заседания: Мониторинг работы миграционного центра «Банка вакансий» во взаимодействии с городом федерального значения Санкт-Петербургом (о первом опыте работы по реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации).

Российская делегация 12 февраля 2018 посетила «Миграционный центр Самарканда», созданный администрацией Самарканда совместно с СПб ГАУ ЦТР для проведения предвыездной подготовки граждан Республики Узбекистан в рамках организованного набора. Центр был открыт 8 ноября 2017 года. Далее члены делегации познакомились с работой «Центра профессионального обучения», созданного узбекской стороной с участием Корейского Международного Агентства по сотрудничеству (КОИСА). На базе этого центра в настоящее время организованы

краткосрочные курсы профподготовки для 500 граждан РУ ежегодно. Выпускники центра востребованы как на внутреннем, так и внешнем рынке труда.

Текущая деятельность и перспективы работы по созданию в Самарканде, совместно с российскими партнерами, инфраструктуры для развития организованного набора в РФ была обсуждена на встрече членов делегации с губернатором Самаркандской области г-ном Джураевым Т.

В г. Ташкенте 13 февраля 2018 прошла встреча делегации с Министром занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан (РУ) г-ном Хаитовым А. На встрече принимали участие руководитель Агентства по внешней трудовой миграции, представители министерств и ведомств, а также ряда банков, страховых и транспортных компаний, которые задействованы в создании и функционировании инфраструктуры организованного набора. В частности, обсуждались вопросы: кредитования участников оргнабора банками РУ, снижения тарифов на переезд/перелет мигрантов в РФ и страхования перевозок, в целях повышения их безопасности, оформления для мигрантов кредитных карт узбекских банков «VISA Migrant» и другие вопросы.

В Комитете по международным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете Министров Республики Узбекистан (Ишанходжаев К.Н.) члены делегации обсудили актуальные вопросы миграции граждан РУ, а также различные аспекты межнациональных отношений. Выражена готовность взаимодействия с ФАДН.

Состоялась встреча руководства делегации с Чрезвычайным и полномочным Послом РФ в РУ Тюрденевым В.Ю., а затем совместно с ним — с вице-премьером Республики Узбекистан г-ном Отажоновым Н.С., где была высказана готовность узбекской стороны к открытию миграционных центров предвыездной подготовки во всех 12-ти областях РУ.

По результатам выездного заседания подготовлены и реализуются рекомендации Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, которые, в частности, предусматривают следующее:

- создание при Комиссии по миграционным вопросам и социально — культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по международным отношениям Рабочей группы по содействию развитию организованного набора ИРС к российским работодателям;
- рассмотрение во втором полугодии 2018 года вопроса «О ходе работы по реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» на расширенном заседании Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан;
- доклад на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по международным отношениям об итогах выездного заседания Комиссии и внести предложение о рассмотрении в конце текущего года на Президиуме Совета, а в 2019 году — на Совете вопроса «О ходе работы по реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации»;
- предложение в Администрацию Президента Российской Федерации о введении в Российской Федерации должности Омбудсмана по развитию организованных форм трудовой миграции;
- просьба МВД России рассмотреть вопрос о формировании при Главном управлении по вопросам миграции МВД России экспертно-консультационный совет по вопросам миграции населения и другие вопросы.

Гражданское общество через институты, прежде всего общественные объединения, местное самоуправление, оказывает влияние на принятие государственных решений и способствует

развитию народного представительства. Одним из таких институтов, через которое может быть осуществлено данное влияние, является созданная в 2004 году Общественная палата Российской Федерации.

**Общественная палата Российской Федерации** — организация, обеспечивающая взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан России и защиты их прав и свобод.

Общественная палата Российской Федерации сформирована в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно Закону, Общественная палата избирается каждые три года и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

Согласно федеральному закону № 235-ФЗ от 23 июля 2013 года Общественная палата должна состоять из 168 (ранее — из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы. Это 40 граждан, которых указом утверждает Президент РФ; 85 представителей региональных общественных палат; 43 представителя общероссийских общественных объединений.

10 июня 2008 г. был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Во исполнение Закона, Общественная палата стала координатором работы по формированию общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации.

В целях проведения общественной экспертизы законопроектов, Общественная палата и Государственная Дума подписали Соглашение об информационном сотрудничестве и взаимодействии. В 2009 г., благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которым все социально

значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты.

Палата использует разнообразные формы своей работы: общественные слушания, круглые столы, выездные заседания и др. Ежегодно проводится несколько сотен публичных мероприятий. Пленарные заседания собирают всех членов Палаты. На них рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества. В среднем проводится 3–4 пленарных заседаний в год. На первом, организационном пленарном заседании очередного состава члены Палаты принимают решения об избрании Секретаря Общественной палаты и его заместителей, о формировании рабочих органов — комиссий и межкомиссионных рабочих групп. Ежегодно на декабрьском пленарном заседании заслушивается и принимается Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Общественная палата Российской Федерации содействует формированию региональных общественных палат. Члены Палаты входят в общественные советы при федеральных министерствах и ведомствах.

Структура Общественной палаты Российской Федерации следующая: Совет; Комиссии; Межкомиссионные рабочие группы; Рабочие группы; Научно-консультативный совет; Российский общественный совет по международному сотрудничеству и публичной дипломатии; Координационный Совет по противодействию терроризму; Координационный совет по делам детей-инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности; Координационный центр по организации, развитию и пропаганде добровольного донорства крови; Координационный совет по рассмотрению спорных случаев по отобранию детей; Координационный совет по развитию добровольчества; Координационный совет региональных средств массовой информации; Координационный совет по социальной рекламе и социальным коммуникациям; Аппарат Общественной палаты.

### Совет VI состава (2017 год)

**Секретарь Общественной палаты** — Фадеев Валерий Александрович.

**Первый заместитель Секретаря Общественной палаты** — Бочаров Вячеслав Алексеевич.

**Почетный Секретарь Общественной палаты** — Велихов Евгений Павлович.

**Заместители Секретаря Общественной палаты** — Михеева Лидия Юрьевна, Орджоникидзе Сергей Александрович, Точенов Александр Сергеевич.

**Члены Совета** — Алёшин Борис Сергеевич, Андреев Павел Викторович, Бокерия Лео Антонович, Винер-Усманова Ирина Александровна, Гриб Владислав Валерьевич, Гурцкая Диана Гудаевна, Дискин Иосиф Евгеньевич, Дударева Альбина Евгеньевна, Каннабих Мария Валерьевна, Ковальчук Андрей Николаевич, Максимов Андрей Николаевич, Погосян Михаил Асланович, Починок Наталья Борисовна, Примаков Евгений Александрович, Сутормина Елена Васильевна, Ткаченко Александр Евгеньевич, Тополева-Солдунова Елена Андреевна, Уваркина Евгения Юрьевна, Цунаева Елена Моисеевна, Шпектор Игорь Леонидович.

### Комиссии. Шестой состав (2017–2020 г.)

- Комиссия по охране здоровья граждан и развитию здравоохранения.
- Комиссия по физической культуре и популяризации здорового образа жизни.
- Комиссия по экологии и охране окружающей среды.
- Комиссия по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами.
- Комиссия по территориальному развитию и местному самоуправлению.
- Комиссия по вопросам благотворительности, гражданскому просвещению и социальной ответственности.



- Комиссия по делам молодежи, развитию добровольчества и патриотическому воспитанию.
- Комиссия по развитию общественной дипломатии, гуманитарному сотрудничеству и сохранению традиционных ценностей.
- Комиссия по безопасности и взаимодействию с ОНК.
- Комиссия по поддержке семьи, материнства и детства.
- Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений.
- Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций.
- Комиссия по вопросам развития культуры и сохранению духовного наследия.
- Комиссия по развитию образования и науки.
- Комиссия по развитию экономики, предпринимательства, сферы услуг и потребительского рынка.
- Комиссия по ЖКХ, строительству и дорогам.
- Комиссия по социальной политике, трудовым отношениям, взаимодействию с профсоюзами и поддержке ветеранов.
- Комиссия по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО.
- Комиссия по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий.
- Аппарат Общественной палаты, в соответствии с законом, обеспечивает деятельность палаты и работает под общим руководством её секретаря.

### **3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации государственной миграционной политики (2006–2016 г.)**

Одним из новых институтов гражданского общества в нашей стране является Общественный совет, впервые начавший работать в 2006 г. при Федеральной миграционной службе<sup>10</sup>. Регу-

<sup>10</sup> Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной

лярно осуществлялась ротация членов Совета. В состав Совета входили видные ученые и общественные деятели, профессионально знающие проблемы миграции населения.

Например, в 2016 году в их числе были: Н.В. Курдюмов — заместитель председателя Общественного совета, председатель совета (президент) некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция»; Л.В. Андриченко — заведующая отделом правовых проблем Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; Р.Р. Аббясов — заместитель председателя Совета муфтиев России, руководитель Аппарата Совета муфтиев России; А.М. Борода — председатель Федерации еврейских общин России, заместитель главного раввина России; А.С. Брод — член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор Московского бюро по правам человека; Л.И. Графова — председатель Исполкома Форума переселенческих организаций, известный журналист, правозащитник; Г.К. Джураева — президент общественного межрегионального фонда «Таджикистан», руководитель информационно-правового центра «Миграция и право»; А.А. Добродеев — заместитель заведующего сектором по взаимодействию с МВД России синодального отдела Московского патриархата по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями, протоиерей; А.В. Должикова — проректор Российского университета дружбы народов, кандидат химических наук, доцент; В.Ю. Зорин — член Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, первый заместитель председателя Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России», заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, доктор политических наук, профессор; И.В. Ивахнюк — заместитель заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, член Правительственной комиссии по миграционной политике, член Международного Союза научных

службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf>.

исследований народонаселения, доктор экономических наук, профессор; В.Н. Истратов — первый заместитель Исполнительного директора Фонда «Русский мир», кандидат исторических наук, доцент; Б.Б. Коревский — член правления АНО «Центр культурных программ»; К.Д. Крылов — президент Московского общества трудового права и права социального обеспечения, доктор юридических наук, профессор; М.В. Москвина — управляющий директор Управления рынка труда и социального партнерства Российского союза промышленников и предпринимателей, генеральный директор некоммерческого партнерства «Координационный совет объединений работодателей России»; В.И. Муженский — председатель комитета по труду, миграционной и демографической политике Торгово-промышленной палаты Воронежской области, председатель правления некоммерческого партнерства «Мигрант-партнер», председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области; С.Б. Параскева — президент Национального Фонда развития малого и среднего предпринимательства, кандидат экономических наук; А.Б. Паскачев — член Общественной палаты Российской Федерации, член Совета по международным отношениям при Президенте Российской Федерации, председатель «Российского конгресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор; С.В. Рязанцев — руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор; А.В. Топилин — заведующий сектором Института макроэкономических исследований, академик Российской академии естественных наук, доктор экономических наук, профессор; В.П. Шапошников — член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России, член Общественной палаты Российской Федерации, председатель Российского профсоюза работников строительных специальностей и сервисных организаций, вице-президент Союза профсоюзов России; Т.Н. Юдина — начальник Управления качества социального образования, заведующий кафедрой истории, теории и методологии социологии Российского государственного социального

университета, доктор социологических наук, профессор. Автор этого учебника, профессор, доктор политических наук В.А. Волох избран председателем Общественного совета при Федеральной миграционной службе.

С первых дней образования Совета, на протяжении десяти лет, в его составе активно работали: В.А. Волох, Л.И. Графова, Н.В. Курдюмов и С.В. Рязанцев.

В соответствии с утвержденным положением Общественный совет являлся совещательно-консультативным органом при Федеральной миграционной службе и был создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации. Решения Общественного совета носили рекомендательный характер.

Исходя из основных задач и функций, Общественный совет осуществлял свою работу в соответствии с планами, которые утверждались на очередной год. В качестве приоритетных направлений, Общественный совет определил следующие вопросы:

- развитие взаимодействия ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями;
- рассмотрение инициатив общественных объединений, научных и учебных учреждений, связанных с решением наиболее сложных проблем миграции;
- подготовка предложений по формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции;
- освещение проблем миграции в СМИ;
- участие негосударственного сектора в решении вопросов внешней трудовой миграции;
- проведение научных исследований и подготовка экспертных заключений по основным направлениям миграционной политики и др.

Необходимо особо отметить, что в соответствии с решением Общественного совета при ФМС России от 16 февраля 2007 года, поддержанным директором ФМС России К.О. Ромодановским,

при всех территориальных органах ФМС России были созданы и успешно действовали общественно-консультативные советы.

По мере развития института общественных советов, действующих при федеральных органах исполнительной власти, регламентация деятельности Совета при ФМС России претерпевала необходимые изменения.

В частности, по предложению Совета 2 декабря 2010 г. приказом ФМС России № 439 было утверждено новое «Положение об Общественном совете при Федеральной миграционной службе». С учетом расширения функций Совета в указанное Положение приказами ФМС России от 15 марта 2013 г. № 67, от 25 октября 2013 г. № 417 внесены необходимые изменения и дополнения.

Новые полномочия, возложенные на Общественный совет при ФМС России, оптимизировали участие гражданского общества в формировании и реализации миграционной политики Российской Федерации. Общественным советом обсуждались планы деятельности ФМС России и стратегические вопросы развития миграционной политики страны.

Так, например, в процессе подготовки проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, этот вопрос дважды рассматривался на расширенных заседаниях Общественного совета. Было подготовлено экспертное заключение Совета, которое послужило основой для проведения (дважды) общественных слушаний в Общественной палате Российской Федерации.

В третьем квартале 2011 года на заседании Совета были рассмотрены вопросы: «Основные зоны «коррупционных рисков» и проблемы реализации антикоррупционной политики» и «Общественный контроль и антикоррупционная экспертиза: опыт и проблемы».

Общественным советом в течение 2013–2015 г. подготовлено 49 заключений на проекты федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и приказов ФМС России.

Общественный совет при ФМС России в своей работе выполнял рекомендации Открытого правительства и учитывал практику организации деятельности общественных советов при

федеральных органах исполнительной власти в части ротации состава членов Совета. Так, в 2013–2014 г. проведены ротации, результаты которых утверждены приказами ФМС России. Следующую, очередную ротацию членов Совета предполагалось провести после принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», проект которого, находился на рассмотрении в Парламенте Российской Федерации.

В заседаниях Общественного совета принимали участие руководитель ФМС России К.О. Ромодановский, ответственные работники центрального аппарата и территориальных органов миграционной службы, что позволяло оперативно принимать решения по рекомендациям Общественного совета.

Например, как отмечалось ранее, на одном из его заседаний, по предложению члена Совета Л.И. Графовой, было принято решение о целесообразности создания на местах аналогичных советов. Это решение было поддержано руководством ФМС России и во всех субъектах Российской Федерации при управлениях Федеральной миграционной службы созданы общественно-консультативные советы<sup>11</sup>.

Работа членов Общественного совета при ФМС России проводилась по 3-м основным направлениям:

- а) подготовка и участие членов Совета в заседаниях Общественного совета при ФМС России, на которых рассматриваются наиболее важные и сложные проблемы миграции;
- б) проведение и участие членов Совета в общественно-значимых мероприятиях по проблемам миграции населения, при этом уделяя особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации;
- в) индивидуальная работа членов Совета по оказанию консультативной помощи ФМС России по вопросам правового

<sup>11</sup> Приказ ФМС России от 16 июля 2007 года № 150 с проектом Типового положения об Общественно-консультативном совете при территориальном органе Федеральной миграционной службы (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf>.

статуса различных категорий мигрантов, их социальной поддержки, реабилитации и адаптации; участие в подготовке информационно — аналитических материалов по различным проблемам в сфере миграции, в том числе выступления в средствах массовой информации; проведение научных исследований, конференций, круглых столов, семинаров, в том числе международных, подготовка научных докладов и сообщений по проблемным вопросам в сфере миграции населения, вызвавшим повышенный общественный резонанс, и выработка предложений по их урегулированию и т.п.

На заседаниях Общественного совета при ФМС России рассматривались, как уже отмечалось наиболее сложные проблемы миграции. Например, «О рекомендациях Общественной Палаты Российской Федерации по итогам слушаний «Мигранты и принимающее общество в условиях кризиса», «Бизнес-мониторинг трудовой миграции из СНГ», «О заключении на постановление Правительства Свердловской области “Об утверждении Порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оказанию посреднических услуг в сфере оформления разрешительных документов иностранным гражданам и работодателям”», «Об учебном фильме “Как работать в России без проблем”», «О работе Общественно-консультативного совета при УФМС по Воронежской области», «О предложениях Общественно-консультационного совета при УФМС России по Свердловской области», «Об участии частных агентств занятости в совершенствовании механизмов регулирования международной трудовой миграции и создание информационно-координационных центров трудового обмена на основе принципа общественно — государственного и частного партнерства», «О системе подготовки, переподготовки и повышении квалификации кадров в ФМС России и ее территориальных органах в современных условиях», «О ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 и предложениях по участию в этой работе не-

государственного сектора», «О ходе выполнения решения Общественного совета при ФМС России», «Ежегодные отчеты о работе Общественного совета при ФМС России.», «О вопросах малого и среднего предпринимательства», «Тенденции и перспективы учебной миграции в России», «Об участии членов Общественного совета при ФМС России в мероприятиях, проводимых в субъектах Российской Федерации общественно-консультативными советами при территориальных органах Федеральной миграционной службы» и другие вопросы.

С докладами выступали члены Общественного совета при ФМС России — Л.И. Графова, Н.В. Курдюмов, С.В. Рязанцев, Ж.А. Зайончковская, И.В. Ивахнюк, Т.Н. Юдина, В.А. Тишков, С.В. Рязанцев, В.А. Волох и др. а также и сотрудники ФМС России — Е.Ю. Егорова, С.П. Калюжный, А.А. Фоменко, Т.А. Бажан, С.И. Болдырев, И.В. Агеев, М.Н. Утяцкий, В.Л. Казакова, В.А. Яковлев и другие работники.

В обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседаниях Общественного совета при ФМС России, принимали участие: представители аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Правительства Московской области, члены Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Международного альянса «Трудовая миграция», Координационного совета объединений работодателей России (КСОРР), Международного фонда защиты от дискриминации, Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), Ассоциации консультантов по подбору персонала (АКПП), Общественного межрегионального фонда Таджикистана, Сети «Миграция и Право», учреждения «Национальная информационная система паспортизации специалистов RU/PASS, ЦК профсоюза трудящихся-мигрантов, фонда «Наследие Евразии», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», кафедры управления миграцион-



ными процессами Государственного университета управления, Московского общества трудового права и права социального обеспечения, РАН, МГУ, Независимого института исследований демографии, миграции и регионального развития «Индемир», Национального института миграции, Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа, члены «Форума переселенческих организаций» — НПО «Уральский дом», Заречный, Свердловская обл., ассоциации «ХОКО» Борисоглебск, Воронежская обл., НПО «Эгида» г. Киров, НПО «Содействие» г. Владимир, НПО «Воротынк — переселенец» г. Калуга, НПО «Духовное единство» г. Воронеж, «Ассоциация беженцев Санкт-Петербурга» г. С.-Петербург, НПО «Вера» г. Белгород; президент общественного межрегионального фонда Таджикистана и центра миграция и право Джураева Г.К.; заместитель генерального директора Московского агентства по развитию Шевелев Г.А.; заместитель директора по администрации и персоналу ООО «КНАУФ» Севис» Соколова Л.А.; вице-президент, исполнительный директор Международной Ассоциации Делового Сотрудничества Менелюк Ю.И.; исполнительный директор ТОО «Организация Московская Конфедерация промышленников и предпринимателей (работодателей) в ЦАО г. Москвы Ромашевский Ю.П.; председатель РОО «Партнерство по миграции» ст.н.с. Института государства и права РАН, к.ю.н. Воронина Н. А.; директор Национального института миграции Тарханова Э.И.; представитель МОО «Профсоюз трудящихся — мигрантов» Олинордонова Туронтой; специалист Русславбанка Казакевич К.А.; с.н.с. Института социально-политических исследований РАН, к.э.н. Гребенюк А.А. и представители других общественных, научных и учебных организаций. По каждому вопросу были приняты соответствующее решение, предложены рекомендации.

Необходимо особо отметить, что все заседания Общественного совета при Федеральной миграционной службе проходили неформально в расширенном составе с активным участием большого числа представителей неправительственных, общественных организаций и социально ответственного бизнеса. На эти заседания приглашались и присутствовали представители средств

массовой информации. Все необходимые материалы Совета размещались на сайте ФМС России.

Общественный совет при ФМС России постоянно оптимизировал свою работу, внедрял новые, прогрессивные формы, в числе которых, например, ежегодные выездные заседания в субъектах РФ, совместные заседания с Научным советом ФМС России и другими общественными организациями.

Так, в Воронеже в ноябре 2012 года проведено двух дневное выездное совместное заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области.

В рамках мероприятия состоялся ряд рабочих встреч и консультаций, прибывших из Москвы экспертов с руководством некоторых областных организаций — Президентом ТПП Воронежской области Гончаренко Ю.Ф., помощником Уполномоченного по правам человека в Воронежской области Куцовой И.И. и членом Экспертного совета Гонгадзе В.М., а также с председателем Воронежского регионального союза предпринимателей «Опора» Наумовым С.Д. и президентом НП «Мигрант-Партнер» Муженским В.И.

В работе выездного совместного заседания ОС и ОКС приняли участие руководители УФМС России по Воронежской области

В декабре 2013 г. в Оренбурге прошло объединенное (выездное) заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Оренбургской области.

Повестка первого дня, объединенного (выездного) заседания Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Оренбургской области: «Роль общественно-консультативных советов в реализации миграционной политики Российской Федерации на современном этапе». В процессе проведения были рассмотрены вопросы:

- о новых задачах в деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Российской Федерации;
- об участии общественно-консультативных советов при территориальных органах ФМС России в деятельности,



направленной на содействие социальной адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

В конце дня состоялось посещение членами советов и представителями государственных органов и различных институтов гражданского общества Центра социальной адаптации трудовых мигрантов в г. Оренбурге.

Во второй день проведена Региональная научно-практическая конференция по теме: «Об основных задачах реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации», на которой рассмотрен широкий круг вопросов:

- 1) особенности трудовой миграции в России на современном этапе и основные направления работы в области адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество;
- 2) основные принципы и структурные компоненты социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов в российское общество;
- 3) центры социальной адаптации — как центральный элемент социокультурной адаптации мигрантов в современных условиях (адаптационный центр как инструмент гармонизации интересов общества, мигрантов и работодателей);
- 4) перспективы частно-государственного партнерства в создании центров социальной адаптации мигрантов в субъектах Российской Федерации;
- 5) необходимость знания государственного языка как важнейшее условие полноценной социальной адаптации мигрантов в принимающее общество;
- 6) основные принципы и направления правового просвещения иностранных мигрантов;
- 7) участие институтов гражданского общества в культурной и социальной адаптации мигрантов;
- 8) перспективы организации системы профессиональной подготовки и переподготовки мигрантов.

В 2014 году в декабре в г. Самаре прошло совместное расширенное заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области по общей теме: «Развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций, как направление Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В первый день 11 декабря были рассмотрены следующие вопросы:

- «Роль общественных советов в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года на современном этапе». Докладчик: Волох Владимир Александрович — председатель Общественного совета при ФМС России, д.полит.н., профессор;
- «Опыт взаимодействия Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области с государственными, частными и некоммерческими организациями». Докладчик: Керимов Ширван Мурватович — председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области;
- «Особенности внешней трудовой миграции Самарской области и пути совершенствования оказания государственных услуг в сфере трудовой миграции». Докладчик: Акимов Денис Владимирович — заместитель начальника УФМС России по Самарской области;
- «Пути и формы участия негосударственных организаций в повышении эффективности процессов трудовой миграции в свете закона о патентах». Докладчик: Курдюмов Николай Викторович — заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, Президент Международного альянса «Трудовая миграция»;
- «О законодательных изменениях регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства». Докладчик: Крылов Константин Давыдович — член ОС при ФМС России, Пред-

седатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина;

- информация Волоха В.А. по: итогам реализации Плана деятельности ФМС России на 2013–2018 г. (о ходе реализации Плана деятельности Службы за 2014 г.); работе Общественного совета в 2014 г. и плане работы на 2015 г.; качеству и доступности предоставления ФМС России государственных услуг; проекту регламента Общественного совета при ФМС России; экспертной оценке эффективности взаимодействия ФМС России с Общественным советом при ФМС России и ее результатам; методике оценки деятельности ФМС России Общественным советом при ФМС России и ее результатам; референтным группам, представляемых каждым членом Общественного совета при ФМС России; проведении совместно с Советом и референтными группами внутреннего анализа качества исполнения требований постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения; ходу исполнения ведомственных планов по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р; и о ходе исполнения планов федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции, включая общественного обсуждения, экспертного сопровождения и контроля за реализацией указанных планов.

Во второй день 12 декабря работа проводилась на двух параллельных площадках:

- 1-я площадка: тренинг «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранных работников в России (с учетом нововведений 2015 г.)». Тренер-эксперт: Володин Евгений Владимирович.
- 2-я площадка: встречи, консультации с представителями заинтересованных органов и организаций по вопросам

сотрудничества государственных, частных, некоммерческих и правозащитных организаций (посещение Дома дружбы народов г. Самары, филиала ФГУП ПВС ФМС России (Заводское шоссе), Миграционного центра «Южный», Единого миграционного Центра, ГКУ ЦЗН г. Самары).

В 2015 году в Вологодской области прошло выездное совместное заседание Общественного совета при ФМС России и общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области (1–3 июля 2015 года) на тему: «Активизация использования потенциала институтов гражданского общества в реализации «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Работа общественных советов проходила в городах Вологда, Череповец, Грязовец и в Шекснинском муниципальном районе области.

До начала работы общественных советов состоялись встречи и консультации председателя Общественного совета при ФМС России, профессора Волоха В.А. с представителями органов исполнительной и законодательной власти Вологодской области: первым заместителем Губернатора Вологодской области Шерлыгиным Алексеем Игоревичем; председателем Законодательного Собрания Вологодской области Шевцовым Георгием Егоровичем; главный федеральный инспектор по Вологодской области Мирошников Виктор Николаевич, а также с Главой Вологодской митрополии митрополитом Вологодским и Кирилловским Игнатием.

В первый день работы был проведен Круглый стол в Общественной палате Вологодской области с участием представителей Общественной палаты Вологодской области, региональных общественных и правозащитных организаций, национально-культурных автономий, Торгово-промышленной палаты.

На Круглом столе выступили: И.В. Степанов, председатель Общественной палаты Вологодской области; начальник Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области В.А. Зорин; председатель Общественного совета при ФМС России, доктор политических наук, профессор Государственного университета управления В.А. Волох «Роль институтов граждан-

данского общества в реализации миграционной политики»; начальник УФМС России по Вологодской области С.Г. Жестяников «О реализации Концепции миграционной политики на территории Вологодской области»; Л.И. Соколов — ректор ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет»: «Организация и проведение комплексного экзамена для иностранных граждан»; Н.М. Тихомирова директор духовно-просветительского центра «Северная Фиваида»: «Вопросы духовно-нравственного воспитания мигрантов»; Г.А. Осокина заместитель председателя Общественной палаты Вологодской области: «Семейные ценности, как основа межнационального общения». Далее состоялся широкий обмен мнениями.

На следующий день в г. Череповце прошло объединенное (выездное) заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области на тему: «Активизация использования потенциала институтов гражданского общества в реализации «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

С основными докладами выступили: В.А. Волох председатель Общественного совета при ФМС России, доктор политических наук, профессор Государственного университета управления — «Об активизации использования потенциала общественных организаций в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и Е.Н. Гаврилова председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области, вице-президент Вологодской торгово-промышленной палаты — «О практике работы Общественно-консультативного совета при УФМС по Вологодской области».

Содокладчиками были: С.Г. Жестяников начальник УФМС России по Вологодской области — «О миграционной ситуации в Вологодской области и работе органов государственной власти и институтов гражданского общества по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Н.В. Курдюмов заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, председатель

Совета НП «Международный альянс «Трудовая миграция», руководитель Комитета по трудовой миграции МГО «Опора России» — «Пути и формы участия негосударственных организаций в повышении эффективности процессов трудовой миграции в свете законодательства о патентах»; К.Д. Крылов член Общественного совета при ФМС России, президент Московского общества трудового права и права социального обеспечения, доктор юридических наук, профессор МГЮА(У) им. О.Е. Кутафина — «О законодательных изменениях регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства».

В работе общественных советов приняли участие: А.И. Шерлыгин — первый заместитель Губернатора Вологодской области; А.В. Канаев — заместитель председателя Законодательного Собрания Вологодской области; В.П. Шапошников — член Общественной палаты Российской Федерации, член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России, председатель Российского профсоюза работников строительных специальностей и сервисных организаций, вице-президент Союза профсоюзов России; С.Г. Жестяников — начальник УФМС России по Вологодской области, подполковник внутренней службы; Э.А. Синяев — заместитель начальника Департамента труда и занятости населения Вологодской области; Куликова Анна Сергеевна — начальник управления по общественным проектам Департамента внутренней политики Правительства области; Г.А. Осокина — заместитель председателя Общественной палаты Вологодской области; О.А. Димони — Уполномоченный по правам человека в Вологодской области; С.С. Беляев — начальник Управления по работе с общественностью мэрии Г. Череповца; А.С. Паюсова — ведущий консультант управления по общественным проектам Департамента внутренней политики Правительства области; Б.О. Ханчалян — секретарь Общественной палаты Вологодской области; Н.М. Тихомирова — директор духовно-просветительского центра «Северная Фиваида»; И.А. Трофимов — заместитель председателя Общественной наблюдательной комиссии Вологодской области, председатель Вологодского регионального отделения Общероссийской обще-

ственной организации «Российский Красный Крест»; Протоирей Андрей Туляков — руководитель отдела по взаимодействию с вооруженными силами Вологодской Иепархии; Иерей Сергей Бондарь — клирик Храма преподобных Афанасия и Феодосия Череповецких; Иерей Анатолий Кора — клирик Воскресенского собора г. Череповца; Протоирей Алексей Мокиевский — настоятель Свято-Троицкого храма село Липин Бор; профессорско-преподавательский состав и студенты высших учебных заведений области; представители диаспор, принимающих мигрантов организаций и УФМС России по Вологодской области.

Во второй половине дня состоялась встреча членов общественных советов с Главой Шекснинского муниципального района Богомазовым Евгением Артемовичем с участием представителей диаспор, работодателей и сотрудников УФМС России по Вологодской области. На этой встрече были рассмотрены два вопроса: 1-й — о взаимодействии органов местного самоуправления с УФМС России по Вологодской области; 2-й — функционирование «Школы мигранта» на территории области в Шекснинском районе: адаптация и интеграция иностранных граждан.

3 июля 2015 г. члены общественных советов переехали в г. Грязовец Вологодской области, где прошла торжественная церемония вручения паспорта гражданина Российской Федерации лицам, достигшим 14-летнего возраста.

По предложению Общественного совета при ФМС России, информация об имеющемся положительном опыте в деятельности УФМС России по Вологодской области в части торжественного вручения паспортов гражданина Российской Федерации, была направлена во все территориальные органы миграционной службы.

Члены общественных советов также посетили Вологодский филиал ФГУП «Паспортно-визовый сервис» ФМС России (г. Грязовец) и провели там круглый стол «Реализация задач государственной миграционной политики в Вологодской области: состояние, тенденции и пути совершенствования».

На круглом столе выступили с докладами:

Падчина О.А. — директор Вологодского филиала ФГУП «Паспортно-визовый сервис» ФМС России: «О работе Центра социальной адаптации по обеспечению комфортности и

комфортности при оказании государственных услуг в сфере миграции»;

Трофимов И.А. — директор Вологодского филиала центра государственного тестирования Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина: «Применение эффективных технологий при подготовке иностранных граждан к комплексному экзамену по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ»;

Пулатов А.А. — член Совета Старейшин узбекской диаспоры Вологодской области, руководитель «Школы мигрантов»: «Школа мигрантов» как эффективный инструмент социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Вологодской области»;

Воробьева Т.Б. — начальник управления дополнительного образования ГОУ ВПО «Череповецкий государственный университет»: «Опыт работы ЧГУ в вопросах организации обучения русскому языку иностранных граждан»;

Цыганова В.И. — главный внештатный эпидемиолог департамента здравоохранения Вологодской области: «Организация медицинского освидетельствования трудовых мигрантов в Вологодской области»;

Некрасова О.А. — руководитель Центра розничного страхования Вологодского филиала САО «ВСК»: «Актуальные вопросы страхования мигрантов»;

Шабалинов Е.С. — руководитель проекта «Страхование мигрантов по Вологодской области» филиала ООО «Росгосстрах» в Вологодской области: «Соответствие стоимости полиса ДМС качеству предлагаемых услуг»;

Хабетдинов А.Д. — исполняющий обязанности директора филиала ООО «ПЭК» в г. Вологде: «Клиенто-ориентированный подход как необходимое условие при оказании работодателям государственных услуг в сфере миграции».

В этот же день, вечером в г. Вологде члены общественных советов провели круглый стол с руководящим составом УФМС России по Вологодской области.

Кроме этого членами общественных советов была проведены на двух площадках следующие мероприятия:

1-я площадка — тренинг и деловая игра: «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранного персонала в России». Ведущий: эксперт НП МАТМ — Володин Евгений Владимирович.

В этом мероприятии приняли участие представители работодателей, Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области, сотрудники УФМС России по Вологодской области;

2-я площадка — в Вологодском государственном университете прошла публичная лекция профессора Государственного университета управления, доктора политических наук Волоха Владимира Александровича на тему: «Политика и управление миграционными процессами: состояние, тенденции, пути оптимизации».

На лекции присутствовали Соколов Леонид Иванович — ректор ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет», доктор технических наук, профессор и профессорско-преподавательский состав ВоГУ (около 150 человек).

По итогам работы выездного совместного заседания Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области на тему: «Активизация использования потенциала институтов гражданского общества в реализации «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» было принято следующее решение.

1. Доклады В.А. Волоха, С.Г. Жестяникова, Е.Н. Гавриловой, Н.В. Курдюмова, К.Д. Крылова принять к сведению.
2. Считать одной из главных задач Общественного совета при ФМС России, общественных-консультативных советов при территориальных органах ФМС России организацию работы по использованию потенциала различных институтов гражданского общества и привлечению российских НПО, а также всех заинтересованных организаций, национальных сообществ, диаспор и объединений к реализации «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и плана мероприятий по её реализации.

3. Членам Общественного совета при ФМС оказывать содействие общественным-консультативным советам при территориальных органах ФМС России ФМС России в организации и проведении такой работы.
4. Одобрить работу по взаимодействию Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области с государственными, частными и некоммерческими организациями (председатель Гаврилова Евгения Николаевна).  
Рекомендовать общественно-консультативными советами при территориальных органах ФМС России использовать в своей практической работе практику работы Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области.
5. Одобрить практику торжественных церемоний вручения паспорта гражданина Российской Федерации, проведенные Управлением Федеральной миграционной службы по Вологодской области и его структурными подразделениями с участием различных институтов гражданского общества. Считать целесообразным использовать данный положительный опыт в других субъектах Российской Федерации.
6. Одобрить работу, проведенную заместителем председателя Общественного совета при ФМС России — руководителем рабочей группы по проблемам трудовой миграции Н.В. Курдюмовым в рамках реализуемого между Международным альянсом «Трудовая миграция» и Бюро МОМ проекта и проведении тренинга для группы представителей работодателей Вологодской области по теме: «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранных работников в России (с учетом нововведений 2015 г.)».  
Отметить тренинг для работодателей на тему: «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранных работников в России (с учетом нововведений 2015 г.)», проведенный на высоком уровне экспертом Володиным Евгением Владимировичем



7. Поручить председателю Общественного совета при ФМС России Волоху В.А. довести информацию о проведенном совете до руководства ФМС России и разместить материалы совместного выездного заседания Совета на сайте ФМС России.

Подводя итоги выездного совещания, участники выразили единодушное пожелание в продолжении диалога в подобном формате. Все без исключения подчеркнули, что стоящие перед обществом и органами государственной власти задачи в сфере миграции необходимо решать совместными усилиями.

Работа выездного заседания Общественного совета при ФМС России нашла широкое отражение в различных средствах массовой информации Вологодской области, а также на федеральных телевизионных и радио каналах.

В целях более широкого участия общественности в научных исследованиях, проводились совместные заседания Общественного совета при ФМС России и Научного совета ФМС России, как например, в октябре 2013 года. С докладом по первому вопросу «О миграционной ситуации по городу Москва» выступил руководитель ФМС России.

В дальнейшем были рассмотрены вопросы:

- «О совершенствовании порядка определения потребности Российской Федерации в иностранных работниках и их привлечения к трудовой деятельности»;
- «Универсальные и региональные международные стандарты в сфере предоставления убежища и их имплементация в российское законодательство»;
- «О формировании перечня экспертов, аналитиков и общественных активистов, привлекаемых для обсуждения решений и инициатив, вырабатываемых ФМС России».

В работе заседания приняли участие члены Научного совета Федеральной миграционной службы и Общественного совета при ФМС России, представители структурных подразделений центрального аппарата ФМС России, представители неправительственных организаций, научно-исследовательских и образовательных учреждений.

Необходимо отметить возрастающую роль научных исследований при формировании государственной миграционной политики. Вместе с тем, авторы согласны с мнением известного исследователя д.соц.н. Юдиной Т.Н., которая считает, что «...назрела необходимость перехода от поверхностного описания стадий миграционного процесса к углубленному и комплексному познанию их сущности, раскрытию закономерностей и механизмов, их моделированию, диагностики и прогнозированию и на этой базе — принятию адекватной миграционной политики»<sup>12</sup>.

Также проводились заседания совместно с Общественным советом при Московском доме национальностей. Например, в сентябре 2014 года в Московском доме национальностей, состоялось совместное заседание Общественного совета при Федеральной миграционной службе и Общественного совета при Московском доме национальностей с повесткой дня: «О роли некоммерческих организаций и национально-культурных автономий в подготовке к реализации Федерального закона от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части введения обязательного экзамена для иностранных граждан по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации».

В целях реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и решения Общественного совета при ФМС России от 27 марта 2013 года создан по аналогии с электронным правительством — электронный Общественный совет при Федеральной миграционной службе, на котором в режиме онлайн путем обсуждения по электронной почте рассматривались неотложные вопросы, в том числе связанные с подготовкой заключений на различные нормативные правовые акты, разрабатываемые ФМС России.

Также члены Общественного совета проводили большую индивидуальную работу и принимали активное участие во многих общественно-значимых мероприятиях по проблемам миграции

<sup>12</sup> Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. — М.: Академический Проспект, 2006. — С. 201.

населения, уделяя особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации.

Десятилетний опыт работы Общественного совета при Федеральной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации.

В связи с 10-летним юбилеем со дня образования Общественного совета при ФМС России за активную работу по реализации государственной миграционной политики приказом Федеральной миграционной службы от 27 апреля 2016 г. № 252 л/с были награждены:

**медалью ФМС России «За заслуги»:**

- Волох Владимир Александрович — председатель Общественного совета при ФМС России, почетный работник ФМС России, профессор ГУУ, доктор политических наук,
- Зорин Владимир Юрьевич — член Общественного совета при ФМС России, член Совета по международным отношениям при Президенте Российской Федерации, первый заместитель председателя Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России», заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, доктор политических наук, профессор,
- Паскачев Асламбек Боклуевич — член Общественного совета при ФМС России, член Совета по международным отношениям при Президенте Российской Федерации, председатель «Российского конгресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор,
- Рязанцев Сергей Васильевич — член Общественного совета при ФМС России, руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор,

- Крылов Константин Давыдович — член Общественного совета при ФМС России, президент Московского общества трудового права и права социального обеспечения, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор,
- Добродеев Александр Алексеевич — член Общественного совета при ФМС России, заместитель заведующего сектором по взаимодействию с МВД России синодального отдела Московского патриархата по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями, протоиерей;

**Почетной грамотой ФМС России:**

- Курдюмов Николай Викторович — заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, председатель совета некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ),
- Должикова Анжела Викторовна — член Общественного совета при ФМС России, проректор Российского университета дружбы народов, кандидат химических наук, доцент,
- Шапошников Владимир Петрович — член Общественного совета при ФМС России, заместитель председателя комиссии Общественной палаты, председатель Российского профсоюза работников строительных специальностей и сервисных организаций, вице-президент Союза профсоюзов России,
- Топилин Анатолий Васильевич — член Общественного совета при ФМС России, заведующий сектором Института макроэкономических исследований, академик Российской академии естественных наук, доктор экономических наук, профессор,
- Юдина Татьяна Николаевна — член Общественного совета при ФМС России, начальник Управления качества социального образования, заведующий кафедрой истории, теории и методологии социологии Россий-

ского государственного социального университета, доктор социологических наук, профессор;

**Благодарственным письмом:**

- Москвина Марина Валерьевна — член Общественного совета при ФМС России, управляющий директор Управления рынка труда и социального партнерства Российского союза промышленников и предпринимателей, генеральный директор некоммерческого партнерства «Координационный совет объединений работодателей России»,
- Графова Лидия Ивановна — член Общественного совета при ФМС России, председатель исполкома Международного общественного движения содействия мигрантам и их объединениям,
- Муженский Владимир Ильич — член Общественного совета при ФМС России, председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области, председатель комитета по труду, миграционной и демографической политике Торгово-промышленной палаты Воронежской области, председатель правления Некоммерческого партнерства «Мигрант-партнер»,
- Джураева Гавхар Кандиловна — член Общественного совета при ФМС России, президент Фонда «Таджикистан», руководитель интеграционного центра «Миграция и закон»,
- Ивахнюк Ирина Валентиновна — член Общественного совета при ФМС России, заместитель заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, член Правительственной комиссии по миграционной политике, член Международного Союза научных исследований народонаселения, доктор экономических наук, профессор.

Одновременно, за активную работу по организации и проведению учебных занятий на курсах повышения квалификации сотрудников органов миграционной службы в Учебно-методическом и реадмиссионном центре «Болшево» (УМИРЦ ФМС России «Бол-

шево»), подготовке высокопрофессиональных кадров для управления миграционными процессами и проведении научных исследований по проблемам миграции населения были награждены:

**медалью ФМС России «За заслуги»:**

- Бронников Иван Алексеевич — заместитель директора Института государственного управления и права Государственного университета управления, кандидат политических наук, доцент;

**Почетной грамотой ФМС России:**

- Омельченко Николай Алексеевич — заместитель директора Института государственного управления и права Государственного университета управления, доктор исторических наук, профессор,
- Суворова Вера Александровна — заместитель заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий (ранее — кафедра управления миграционными процессами и региональным развитием) Института государственного управления и права Государственного университета управления, кандидат политических наук, доцент;

**Благодарственным письмом:**

- Акулова Галина Ивановна — старший лаборант кафедры государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления.

Деятельность Общественного совета способствовала формированию новых тенденций в управлении миграционными процессами, позволяла с учетом общественного мнения оперативно решать проблемы, возникающие в ходе реализации программных мероприятий и развивать взаимодействие ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями, в том числе с Государственным университетом управления (ГУУ) и, прежде всего с входящим в состав ГУУ — Институтом государственного управления и права.

Большую роль в подготовке профессиональных кадров для органов миграционной службы, их переподготовке и повышении квалификации, а также в научном обеспечении разработ-

ки и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации имели кафедра управления миграционными процессами, и лично её первый заведующий кандидат экономических наук, профессор Юрий Васильевич Рощин.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена и её функции, и полномочия переданы в МВД России.

В этой связи **11 мая 2016 г. в зале коллегии ФМС России** было проведено юбилейное заседание Общественного совета при ФМС России, на котором подведены итоги десятилетней деятельности, поощрены активные члены Совета, выработаны предложения по дальнейшей оптимизации участия экспертного сообщества в сфере миграции населения в формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и сложены полномочия Совета.

### 3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества

Авторами учебника разработаны следующие конкретные предложения по активизации использования потенциала российских неправительственных организаций и их привлечению к поэтапной реализации утвержденной Концепции:

- «Конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики»<sup>13</sup>.

Концепцией прямо предусмотрена необходимость привлечения неправительственных организаций к разработке и осу-

<sup>13</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее — Концепция), п. 22, д).

ществлению программ, способствующих адаптации и интеграции мигрантов<sup>14</sup>. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом (продекларированного в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики), предполагается:

- «разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур»;
- «совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов»<sup>15</sup>.

Другим направлением государственной политики, предусматривающим непосредственное привлечение НПО, является «развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций»<sup>16</sup>.

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданского общества к участию в реализации Концепции представляется целесообразным возможно полнее задействовать их потенциал для реализации программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер, предусмотрев при этом соответствующее нормативно-правовое регулирование их деятельности и порядок взаимодействия с государственными структурами.

В этой связи в ходе подготовки и выполнения «Плана мероприятий, направленных на реализацию в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» целесообразно

<sup>14</sup> Концепция..., п. 17.

<sup>15</sup> Концепция..., п. 24, е).

<sup>16</sup> Концепция..., п. 24, б).

использовать возможности неправительственных организаций на следующих направлениях.

1. В области содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и стимулирования возвращения ранее эмигрировавших граждан в Россию для постоянного проживания; создания условий для миграции в Россию на долговременной основе иностранных граждан, отвечающих профессионально-квалификационным запросам российского рынка труда; упрощения условий миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов; стимулирования миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности<sup>17</sup>:
  - разработка и внедрение в практику механизмов, обеспечивающих информационно-консультационное обслуживание различных категорий мигрантов, ознакомления с условиями въезда, жилищно-бытового обустройства, трудовой деятельности и законными способами решения возникающих проблем на территории Российской Федерации, в т.ч. с помощью возможностей, предоставляемых Интернетом;
  - формирование с активным привлечением потенциала НПО центров, предоставляющих разнообразные услуги правового, культурного, экономического и др. характера, которые востребованы среди прибывающих в Россию различных категорий мигрантов;
  - участие совместно с государственными структурами в формировании условий для привлечения в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов, оказание помощи в переселении в Российскую Федерацию иностранных граждан в рамках воссоединения семей, содействие миграции в Российскую Федерацию молодежи, ставящей цель получения профессионального образования и его совершенствования, стимулирование привлечения высококвалифицированных специалистов;

<sup>17</sup> Концепция ..., п. 24 а).

- организация и участие в персонифицированном поиске и коммуникациях с потенциальными репатриантами, иммигрантами, представителями молодежи и другими группами мигрантов.
  - участие в разработке, совершенствовании и внедрении прогрессивных механизмов отбора мигрантов, ходатайствующих о получении вида на жительство в Российской Федерации.
2. В области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой<sup>18</sup>:
    - участие в экспертной оценке разрабатываемых механизмов отбора, привлечения и использования иностранной рабочей силы;
    - участие в подготовке предложений по совершенствованию действующих и внедрению новых, прогрессивных методов и механизмов регулирования миграционных процессов;
    - подготовка предложений и участие в их реализации по поэтапному внедрению и развитию системы организованного подбора, подготовки и привлечения мигрантов в отрасли российской экономики на основе активного вовлечения частной инициативы.
  3. В области развития инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций; создания центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов<sup>19</sup>:
    - участие в разработке концептуальных подходов, формировании соответствующей нормативной правовой базы и выработке предложений по разработке нормативных правовых актов, регулирующих деятельность негосударственного сектора сферы услуг, связанных с миграционными процессами, созданием благоприятных условий для функционирования и

<sup>18</sup> Концепция..., п. 24 б).

<sup>19</sup> Там же.



- развития НПО, занимающихся комплексом вопросов миграции;
- разработка предложений по организации и совершенствованию взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, представителей бизнеса и НПО в целях создания центров содействия иммиграции в Россию;
  - организация и проведение семинаров, деловых игр и тренингов в целях повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, представителей бизнеса и НПО в ходе создания центров содействия иммиграции в Россию (разработка правовых основ, распределение прав и обязанностей, выработка методов управления, хозяйственной деятельности, порядка финансирования и т.п.);
  - подготовка предложений и участие в их нормативно-правовом оформлении по развитию взаимоотношений государственных центров занятости с частными агентствами занятости и их объединениями по вопросам содействия гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам в трудоустройстве;
  - участие в подготовке предложений по разработке и внедрению в практику механизма привлечения иностранных граждан на вакантные рабочие места, остающиеся незамещенными российскими гражданами;
  - подготовка и реализация предложений по формированию условий для создания центров на базе частных агентств занятости и их объединений по предоставлению услуг в сфере миграции за счет активизации деятельности негосударственного сектора в сфере миграции и занятости населения.
4. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования доброжелательных отношений между мигрантами и принимающим сообществом<sup>20</sup>:
- подготовка и распространение через национально-культурные автономии и иные общественные объединения, СМИ, интернет и прочее (включая общественные приемные заинтересованных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, взаимодействующих с мигрантами) информационных и справочных материалов для мигрантов, способствующих их правовому просвещению, формированию навыков межнационального общения в местном сообществе, информированию об общепринятых нормах поведения, культурных традициях;
  - подготовка и распространение через СМИ материалов для местного населения, способствующих формированию атмосферы доброжелательного межнационального общения, включая информационные материалы о культурных и религиозных особенностях, нормах социального контроля и поведения, практиках коммуникаций наиболее многочисленных групп мигрантов;
  - участие в создании и функционировании площадок для обсуждения возникающих проблем с адаптацией и интеграцией мигрантов, выработки рекомендаций по согласованию интересов мигрантов, принимающего населения, бизнес-сообщества (с привлечением ресурсов НПО, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации);
  - участие в разработке и экспертной оценке проектов и программ, направленных на формирование взаимоважительной, доброжелательной атмосферы общежития мигрантов и принимающего сообщества;
  - участие в создании и функционировании центров, оказывающих комплекс услуг мигрантам, включая информирование и консультирование по различным аспектам въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации, содействие в решении жилищно-бытовых вопросов, медицинском обеспечении, страховании и т.п.;

<sup>20</sup> Концепция..., п. 24 е).

- организация и проведение тренингов для представителей органов местного самоуправления и ведомств, взаимодействующих с мигрантами (правоохранительные органы, органы образования, здравоохранения, социального обеспечения и др.);
  - обобщение и распространение совместно с органами местного самоуправления положительно зарекомендовавшего себя опыта взаимодействия местного населения (прежде всего молодежи) и мигрантов;
  - налаживание конструктивного взаимодействия с основными религиозными объединениями с целью формирования условий для оказания помощи социально уязвимым группам мигрантов (детям, престарелым и пенсионерам, инвалидам, матерям-одиночкам и др.), а также для повышения уровня подготовки мигрантов из стран СНГ по русскому языку.
5. В области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации<sup>21</sup>:
- участие в осуществлении общественного контроля за «упрощением процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства», а также обеспечением «доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания»<sup>22</sup>;
  - участие в подготовке предложений по повышению внутренней территориальной мобильности населения Российской Федерации и созданию благоприятных условий для ее развития;
  - подготовка предложений и участие в их реализации по созданию на основе частно-государственной кооперации инфраструктуры, предназначенной для доступного жилищного обустройства временных мигрантов и иностранных студентов.

<sup>21</sup> Концепция..., п. 24 в).

<sup>22</sup> Там же.

- 6 В области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности<sup>23</sup>:
- участие в улучшении условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, включая содействие их социально-культурной адаптации, обеспечение медицинского страхования и безопасности;
  - оказание информационно-консультационных услуг в целях стимулирования мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической деятельностью в образовательных учреждениях и научных организациях;
  - участие в оказании информационно-консультационных услуг российским образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежного профессорско-преподавательского состава и ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;
  - участие в осуществлении экспертной оценки предложений по «упрощению административных процедур, связанных с въездом и пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах»<sup>24</sup>;
  - подготовка предложений по повышению Российской Федерацией экспортного уровня образовательных услуг в страны — источники массовой миграции в Российскую Федерацию.
7. В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов<sup>25</sup>:

<sup>23</sup> Концепция..., п. 24 г).

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Концепция..., п. 24 г).

— общественный контроль за выполнением «государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев»<sup>26</sup>.

8. В области создания условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями<sup>27</sup>:

— участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением основных и конституционных прав граждан и положений международных документов Российской Федерации.

Основными действенными формами деятельности НПО, направленными на повышение эффективности взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции, являются:

- формирование общедоступной системы оказания информационно-консультативной помощи;
- участие в организации дискуссионных площадок;
- организация и проведение семинаров, круглых столов, тренингов, деловых игр;
- осуществление экспертной оценки проектов нормативных правовых актов, результатов правоприменительной практики, проектов, программ, механизмов реализации Концепции;
- участие в осуществлении мониторинга ситуации, правоприменения и социальных практик;
- участие в обобщении, анализе и публичном распространении позитивного опыта реализации Концепции;
- участие в осуществлении общественного контроля».

Эти предложения рассмотрены в Общественной палате Российской Федерации 26 июля 2012 г. на круглом столе «Роль неправительственных организаций в реализации Концепции миграционной политики Российской Федерации»<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Концепция..., п. 24 г).

<sup>27</sup> Концепция..., п. 25 б).

<sup>28</sup> «Трибуна Общественной Палаты» 26 июля 2012 г. вела в эфире пря-

Требуется дальнейшего совершенствования и работа Общественного совета при Федеральной миграционной службе. По мнению авторов, необходимо так же совершенствовать работу общественно-консультативных советов при территориальных органах ФМС России.

Как уже отмечалось необходимо отказаться от ведомственного подхода к формированию общественных советов и предоставить право утверждать, их состав и положения о них Общественной палате Российской Федерации, а для территориальных органов — общественные палаты соответствующих субъектов Российской Федерации. Также целесообразно определить перечень нормативных актов и программ, которые должны приниматься после предварительного и публичного их обсуждения на соответствующих Общественных советах. В компетенцию Общественных советов министерств и ведомств может войти участие в работе различных комиссий, например конкурсных, аттестационных, по урегулированию конфликта и т.п.

С учетом актуальности и высокой общественно-политической значимости миграционной политики в развитии России представляется обоснованным рассмотреть вопрос создания в Общественной палате Российской Федерации Комиссии по миграционной политике.

Авторы учебника считают необходимым, существенно повысить роль СМИ в объективном и всестороннем освещении проблем миграции в печати, на радио, телевидении и других средствах массовой информации.

мую трансляцию «Круглого стола» на тему: Миграционная политика в России: прямой эфир из ОП РФ // <http://top.oprf.ru/main/8471.html>.

### Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятиям государства и гражданского общества.
2. Какие общественные, неправительственные и международные организации миграционного толка успешно работают на территории Российской Федерации?
3. Приведите конкретные примеры работы Международного альянса «Трудовая миграция» (МАТМ), РОО «Партнерство по миграции» (ПАРМИ), Сети «Миграция и право» и других по реализации государственной миграционной политики.
4. Порядок формирования и работы Общественной палаты Российской Федерации.
5. Роль и значение Общественного совета при ФМС России в формировании и реализации государственной миграционной политики.
6. Приведите конкретные примеры деятельности Общественного совета при ФМС России.
7. Расскажите о формах работы электронного Общественного совета при Федеральной миграционной службе.
8. Ваши предложения по оптимизации деятельности институтов гражданского общества в части формирования и реализации государственной миграционной политики российской Федерации.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Миграция населения является одной из важных составляющих системы внутригосударственных и межгосударственных отношений. В современных условиях политического и экономического пространства она оказывает влияние на характер внутренней и внешней политики государства, политическую систему общества в целом.

Как и во многих других странах, история России неразрывно связана с процессами миграции населения, профессиональное и комплексное управление которыми продолжает сохранять немаловажное значение как для политического, социально-экономического и демографического развития государства, так и для обеспечения безопасности страны. Перспективы развития социально-экономической и демографической ситуации в современных условиях делают политически и экономически целесообразным развитие миграции. Миграция приобретает судьбоносное значение для России. От того, насколько Россия справится с задачей привлечения необходимого числа востребованных иммигрантов, зависит уровень жизни населения, размеры страны и ее безопасность и целостность.

Миграция является важнейшим фактором, инициирующим и влияющим на политические процессы в современном российском обществе. В той или иной мере способствуя позитивным факторам развития России, миграционные процессы одновременно создают определенные экономические, социальные, криминогенные и этнокультурные угрозы населению страны, что в свою очередь, может поставить под угрозу политическую стабильность, а значит и национальную безопасность государства.

Государственная миграционная политика включает в себя несколько составляющих: во-первых, концепцию государственной миграционной политики, во-вторых, государственные институ-

ты, которые отвечают за управление и контроль в сфере миграции, в-третьих, законодательство, в-четвёртых — программы, касающиеся различных аспектов миграции.

Как показывает исторический опыт России и других стран, проблема миграции может быть решена только при активном участии государства на всех стадиях миграционного процесса, а также при повышающейся роли институтов гражданского общества. Сложность ситуации в России состояла в том, что длительное время проводимая государством миграционная политика во многом была ориентирована на решение отдельных сиюминутных задач и была слабо связана с перспективами политического, экономического и демографического развития России.

В последние годы государственная миграционная политика Российской Федерации выстраивалась в целостную систему, с целью обеспечить правильную оценку и выработку эффективных управленческих решений в отношении миграционных процессов, происходящих в Российской Федерации.

Развитие миграционной ситуации в Российской Федерации в 2018 году и последующие годы напрямую зависит от мотивации мигрантов, факторов их «притяжения» и «выталкивания».

Основной причиной иммиграции в Российскую Федерацию в настоящее время является и будет оставаться в перспективе сильное миграционное притяжение России при наличии очаговой вынужденной миграции вблизи границ с Украиной.

Безвизовый режим, свободное передвижение и выбор места пребывания на всей территории Российской Федерации положительно влияют на принятие решения мигрантами к переезду в Российскую Федерацию на относительно продолжительные сроки.

Крупные экономические центры, потребность в наёмном труде малого и среднего бизнеса, относительно высокие заработные платы, активная торговля между Россией и странами СНГ, а также замена квотных ограничений патентной системой привлекают иностранных работников и предпринимателей.

Образование единого экономического пространства со свободным движением товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Евразийского экономического союза создало макси-

мально комфортные условия для перемещения людей. Тенденция увеличения объема и интенсивности миграции в Российскую Федерацию граждан государств ЕАЭС будет в дальнейшем продолжаться и усиливаться.

В целях продвижения интересов Российской Федерации на миграционном направлении, а также дальнейшего развития потенциала международных связей должна быть продолжена работа по развитию международного взаимодействия в области миграции в рамках таких площадок многостороннего сотрудничества, как УВКБ ООН, МОТ, Всемирный банк, МОМ, ЕС, ШОС и БРИКС, Диалог Россия — ЕС по миграции с особым акцентом на расширение договорно-правовой базы сотрудничества.

В то же время снижение темпов социально-экономического развития, нестабильная ситуация на финансовых рынках, сокращение работодателями заработных плат и рабочих мест, падение уровня доходов граждан России в совокупности являются отталкивающим фактором, который негативно влияет на сравнительно обеспеченную часть мигрантов и способствует их возвращению на родину.

Учитывая перечисленные факторы, в 2018 году ожидается по-прежнему стабильно высокая численность прибывающих иностранных граждан преимущественно из стран СНГ. Некоторая часть трудовых мигрантов, в результате ухудшения материального положения и потери доходов будет либо выезжать в страны своего постоянного проживания, либо стараться компенсировать потери своих доходов уклонением от уплаты авансовых платежей по патенту, или полным уходом «в тень».

Такое развитие миграционной ситуации требует постоянного контроля за режимом пребывания иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории России, а также привлечения работодателями иностранных работников.

В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, формирующим и реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции до апреля 2016 года была Федеральная миграционная служба.



Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали оптимизацию государственной миграционной политики Российской Федерации и выработку новых мер по совершенствованию управления миграционными процессами в стране.

Указом Президента Российской Федерации Указом от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Заслуживает серьезного внимания вопрос о создании федерального государственного органа, разрабатывающего предложения по формированию комплексной государственной миграционной политики, проводящего единую миграционную политику и осуществляющего управление и координацию во всех сферах миграционных процессов. Было бы целесообразно, на наш взгляд, создание на базе Главного управления по вопросам миграции МВД России — Министерства по делам миграции Российской Федерации. Учитывая также, что вопросы миграции населения тесно связаны с проблемами национальной политики, возможно, рассмотреть вопрос о создании Министерства национальной и миграционной политики Российской Федерации.

В ближайшие, время значение миграции еще более повысится. Свидетельством тому является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в июне 2012 года. Утвержденная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
3. Федеральный закон Российской Федерации «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 34.
4. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ // СЗ РФ. — 29.07.2002. — № 30. — Ст. 3032.
5. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ // СЗ РФ. — 24.07.2006. — № 30. — Ст. 3285.
6. Федеральный закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ // СЗ РФ. — 03.06.2002. — № 22. — Ст. 2031.
7. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5241-1 // Российская газета. — 10.08.1993. — № 152.
8. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (с изменениями и дополнениями).
9. Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 (ред. от 30.12.2015 г.) «О вынужденных переселенцах» Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом РФ от 13 июня 2013 г.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации об одобрении Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, от 1 марта 2003г. № 256 // <http://www.Government.ru>.
11. Концепции демографического развития России на период до 2025 года.
12. Указ Президента Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России». Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 декабря 1998 г. № 3294 — II ГД «О деятельности Федеральной миграционной службы России по реализации миграционной политики».

13. Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» от 23.02.2002 г.
14. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
15. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы».

## II. Монографии, статьи, исследования

17. *Волох В.А.* Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. — Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. — 192 с.
18. *Волох В.А., Омельченко Н.А.* Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник университета (ГУУ). — 2012. — № 17.
19. *Волох В.А., Суворова В.А.* Органы государственной власти в реализации миграционной политики // Вестник университета (ГУУ). — 2012. — № 17.
20. *Волох В.А.* Модернизация миграционной политики и законодательства в сфере трудовой миграции // Право и политика. — 2011. — № 6.
21. *Воробьева О.Д.* Миграционная политика // Миграция населения. Вып. 6. — М., 2001.
22. *Воронина Н.А.* Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт государства и права РАН. — М.: Издательский дом ГУУ, 2015. — 303 с.
23. *Воронина Н.А.* Обеспечение прав человека в области миграции: международные и национальные стандарты и механизмы // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А. Лукашевой. — М.: НОРМА, 2002.
24. *Воронина Н.А.* Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сб. матер. Всероссийской науч.-практ. конф., 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина — СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс, 2003.
25. *Герасимова И.В.* Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений. Монография. — М.: ГУУ, 2014. — 188 с.
26. *Зорин В.Ю.* Государственная национальная политика: новые вызовы и решения / Учёные записки Петрозаводского государственного университета. Серия «общественные и гуманитарные науки». — 2011. — № 3 (116). — С. 7–16.

27. *Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.* Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. — М., 2003.
28. *Кононов Л.А.* Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4 (14). 2010) / Л.А. Кононов. — М.: Изд-во РАГС, 2010.
29. *Крылов К.Д.* Новые политико-правовые инициативы в продвижении социальной справедливости в целях справедливой глобализации // «Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве» / Отв. ред. Т.А. Сошникова: матер. международной конференции. — М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. — С. 43–46.
30. *Крылов К.Д.* Приоритеты и правовые ориентиры дальнейшего законотворчества в области миграции // Парламентские слушания. Совершенствование законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации. 21 мая 2009 года. — М.: Федеральное Собрание Российской Федерации. Совет Федерации, 2009. — С. 36–38.
31. *Лукьянова И.В.* Современная миграционная политика РФ: состояние, особенности, пути совершенствования. — М., 2006.
32. *Лукин В.П.* Проблемы миграционной политики в РФ и соблюдение прав человека // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. Матер. конф. Москва 19–20 апреля 2005 г. — М., 2005.
33. *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты. — М., 2005.
34. Миграция в России 2000–2012: Хрестоматия: в 3-х т. НП РСМД // Под общ. ред. И.С. Иванова, отв. ред. Ж.А. Зайончковская. — М.: Спецкнига, 2013.
35. Миграция населения: теория и политика. Учеб. пособие / Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. — М.: «Экономическое образование», 2012.
36. *Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А.* Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография. — М. — Ярославль: Литера, 2017. — 328 с.
37. *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. — М.: Наука, 1975.
38. Методология и методы изучения миграционных процессов. / Под. ред. Ж.А. Зайончковской, И. Молодиковой, В.И. Мукомеля. — М., 2007.
39. *Регент Т.М.* Миграция в России: проблемы государственного управления. — М., 1998.
40. *Роцин Ю.В.* Миграция населения в судьбе России. — М.: Авангард, 2008.
41. *Роцин Ю.В.* Миграция в судьбе России. — М. — Тверь: Издательский дом «Авангард»: Седьмая буква, 2012.
42. *Роцин Ю.В.* Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учеб. пособие. — М.: ГУУ, 2007.

43. *Роцин Ю.В.* Эмиграция в судьбе России. — М., 2009.
44. *Роцин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И.* Управление международной трудовой миграцией: учеб. пособие. — М., 2006.
45. *Рыбаковский Л.Л.* Миграционная политика в России теория и практика // Современные проблемы миграции в России. Матер. общероссийской науч. конф. — М., 2003.
46. *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения (вопросы теории) — М., 2003. — С. 34–127.
47. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в СНГ: тенденции и проблемы регулирования // Мировая экономика и международные отношения. — 2005. — № 11.
48. *Самойлов В.Д.* Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.
49. *Самойлов В.Д.* Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы. Учеб. для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
50. *Сошникова Т.А.* Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России. Монография. — М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2014. — 152 с.
51. *Суворова В.А.* Опыт России в области противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. ГУУ. — М.: ГУУ, 2011. — № 11.
52. *Суворова В.А.* К вопросу о механизмах привлечения высококвалифицированных специалистов, используемых в мировой практике // Вестник университета. ГУУ. — М.: ГУУ, 2011. — № 20.
53. *Сулейманова Ш.С.* Медиаполитика в современном российском обществе. Краткий курс лекций. Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. Монография — М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2013. — 142 с.
54. *Сулейманова Ш.С.* Самоопределение народов Северного Кавказа в процессе трансформаций Российской государственности: историко-политологический анализ. Монография. — М.: Издательство РАГС, 2010.
55. *Сулейманова Ш.С.* Национальная политика России и СМН (1990–2000): теория и практика. Монография — М.: Издательство РАГС, 2009.
56. *Топилин А.В.* Миграционный обмен и занятость населения в СНГ. — М., 2001. — 68 с.
57. *Трофимова И.Н.* «Мегаполис» и «глубинка» как модели ценностных ориентаций. и политических установок россиян 60–78 // Социологическая наука и социальная практика. — 2014. — № 3 (7).
58. *Спирidonov А.Н.* Миграционная политика в России, ее эволюция и пути совершенствования — М., 2007.
59. *Туровский А.А., Ефремов Р.Ю.* Стратегия модернизации государственного управления // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2014. — № 7.
60. *Тюркин М.Л.* Миграционная система России. — М., 2005.
61. *Топилин А.В.* Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. — М.: Экономика, 2004.

62. *Чудиновских О.С.* Правовые основы государственного статистического наблюдения за миграционными потоками в России // Вопросы статистики. — 2006. — № 8. — С. 35.
63. *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов. — М.: Издательство РГСУ, Академический Проект, 2007.
64. *Юдина Т.Н.* Социология миграции: к формированию нового научного направления. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004.
65. Научный интернет-журнал «Демографические исследования» [www.demographia.ru](http://www.demographia.ru).
66. <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF>.
67. Официальный сайт ФМС России: [www.fms.gov.ru](http://www.fms.gov.ru).
68. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России).
69. [www.archipelag.ru](http://www.archipelag.ru).
70. [www.demoscope.ru](http://www.demoscope.ru).
71. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru).
72. Журнал «Право и безопасность» № 3 (16), 2005: О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации.
73. [migrocenter.ru](http://migrocenter.ru).

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Keohane R.O., Nye J.S. Jr.* Globalization: What's new? What's not? (And so what?) // Foreign Policy. Spring, 2000.
2. *Keohane R.O., Nye J.S. Jr.* Power and Interdependence in the Information Age // Foreign Affairs. V. 77, no. 5. September/October 1999.
3. *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.
4. *Аксюченко Г.В.* Иммиграция как источник вызовов безопасности // Власть. — 2007. — № 8.
5. *Анилионис Г.П., Зотова Н.А.* Глобальный мир: единый и разделенный. Эволюция теорий глобализации. — М.: Междунар. отношения, 2005.
6. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997.
7. *Ачкасов В.А., Еремеев С.Г.* Страны «третьего мира»: столкновение с глобализацией? // ПОЛИТЭК. — 2009. — № 1.
8. *Бауман З.* Глобализация. Последствия для человека и общества / Пер. с англ. — М.: Издательство «Весь Мир», 2004.
9. *Бодрийяр Ж.* Общество потребления. Его мифы и структуры. — М.: Культурная революция, Республика, 2006.
10. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева. — М.: Логос, 2004.
11. *Вишневецкий А.Г.* Альтернативы миграционной стратегии // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. — М., 2005.
12. *Волох В.А.* Миграционная политика: теоретико-методологические и концептуальные подходы // Вопросы политологии. Научный журнал. — 2012. — Выпуск 1 (5). — С. 48–59.
13. *Волох В.А.* Модернизация миграционной политики в год председательства России в Содружестве Независимых Государств // Российская ассоциация политической науки. Изменение России: политические повестки и стратегии. Международная научная конференция. Тезисы докладов. Москва, 25–26 ноября 2010 г. — М.: РАПН, 2010. — С. 44–45.
14. *Волох В.А.* Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. — М.: Издательство «Спутник+», 2010 — 252 с.
15. *Вынужденные мигранты и государство / Под ред. В.А. Тишкова.* — М., 1998.
16. *Гидденс Э.* Социология. — М.: Едиториал УРСС, 2005.
17. *Глазунова Н.И.* Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. — М.: ТК Вельби, Изд-во Проспект, 2007.
18. *Дмитриев А.В.* Миграция: конфликтное измерение. — М.: Альфа-М, 2006.
19. *Дмитриев А.В.* Конфликтология. — М.: Издательство: Альфа-М, 2013.
20. *Дмитриев А.В.* Конфликтология: краткий терминологический словарь. — СПб.: Издательство: СПбГУП, 2012.
21. *Дмитриев А.В.* Миграция: конфликтное измерение. — М.: Альфа-М, 2006.
22. *Дмитриев А.В., Жуков В.И., Пядухов Г.А.* Миграция: конфликт, безопасность, сотрудничество. — М.: Изд-во РГСУ, 2009.
23. *Дмитриев А.В., Слепцов Н.С.* Конфликты миграции. — М.: Альфа-М, 2004.
24. *Дмитриева Ю.В.* Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством. — М.: Экон-информ, 2011. — 354 с.
25. *Дмитриева Ю.В.* Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством. Дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2011.
26. *Ефимов Ю.Г.* Миграция в современном политическом процессе. Дис. ... д-ра полит. наук. — Ставрополь, 2007.
27. *Ефимов Ю.Г.* Политическая миграциология: миграционные процессы в контексте политологических проблем. — М., 2005.
28. *Жеребцов А.Н.* Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики). Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
29. *Зайончковская Ж.А.* Новоселы в городах. — М., 1972.
30. *Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л.* Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. — 1978. — № 1.
31. *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: Теория и практика международно-правового регулирования. — М.: Внeshторгиздат, 2003.
32. *Зорин В.Ю., Рудаков А.В.* Межнациональные и межконфессиональные отношения в Российской Федерации: проблемы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений (на примере Приволжского федерального округа): монография / В.Ю. Зорин, А.В. Рудаков; Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Ин-т ФСБ России. — Нижний Новгород: Ин-т ФСБ России, 2008. — 287 с.
33. *Ивахнюк И.В.* Евразийская миграционная система: теория и политика. — М.: ТЕИС, 2005.
34. *Ивахнюк И.В.* Евразийская миграционная система: теория и политика. — М., 2008.
35. *Иноземцев В.Л.* Иммиграция: новая проблема нового столетия // Социологические исследо-

- вания. — 2003. — № 4.
36. *Иноземцев В.Л.* Открытое общество за закрытыми границами: электронный ресурс // URL: <http://www.pseudology.org/state/Gloobalization.htm> (дата обращения 01.06.2010).
  37. *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: теория и история изучения. — М., 1999.
  38. *Ионцев В.А.* Направления миграционной политики развитых капиталистических стран. — М., 1980.
  39. *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. — М.: Юрист, 2004.
  40. *Куценко Т.И.* Интеллектуальная миграция в Современной России. Монография // «Спутник+». — 2011. — 164 с.
  41. *Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В.* Политическая организация: Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2007.
  42. *Ледяев В.Г.* Политика и власть как общественные явления. Политическое участие // Политология: учебник / Под общ. ред. В.И. Буренко. — М.: Кнорус, 2012.
  43. *Лукашева Е.А.* Права человека и политическое реформирование. — М., 1997.
  44. *Мартин Г.-П., Шуман Х.* Западная глобализация: атака на процветание и демократию / Пер. с нем. — М.: Издательский дом «Альпина», 2001.
  45. Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П.А. Цыганкова. — М.: Аспект Пресс, 2008.
  46. *Мельвилль А.Ю.* и др. Политология: учебник. — М.: МГИМО, ТК Велби, Проспект, 2004. — 624 с.
  47. *Метелев С.Е.* Международная миграция и социально-экономическое развитие России. — М., 2007.
  48. *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. — М.: Диполь-Т, 2005.
  49. *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
  50. Основы миграционной политики / Под общ. ред. И.Н. Барцица. — М.: Изд-во РАГС, 2008; Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования. Дис. . . д-ра полит. наук. — М., 2001.
  51. *Панарин А.С.* Искушение глобализмом. — М.: ЭКСМО-пресс, 2002.
  52. *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. — М., 1975.
  53. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу / Под ред. А.Г. Вишневского. — М.: ИЭПП, 2004.
  54. *Плетнев Э.П.* Международная миграция рабочей силы в капиталистической системе мирового хозяйства. — М., 1962.
  55. Политология: учебник / Под общ. ред. В.И. Буренко. — М.: Кнорус, 2012.
  56. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми /

- Рук. исслед. Международной организации труда Е.В. Тюрюканова. — М., 2004.
57. *Роцин Ю.В.* Миграция населения в судьбе России. — М., 2008. — 284 с.
  58. *Роцин Ю.В.* Миграция населения и Россия. — М.: Изд. Дом ГОУВПО ГУУ, 2007.
  59. *Роцин Ю.В.* Эмиграция в судьбе России. — М., 2009. — 224 с.
  60. *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. — М., 1987.
  61. *Рязанцев С.В.* Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. — Ставрополь: Ставропольское книжное изд., 2001.
  62. *Савва М.В.* Власть как фактор гражданской культуры в современной России // Человек. Сообщество. Управление. Научно-информационный журнал. — КубГУ. 2011. — № 4. — С. 80–91.
  63. *Савва М.В.* Новые практики связей с общественностью в сфере непосредственного участия граждан в управлении делами государства // История — образование — коммуникация — связи с общественностью: система и динамика. Т. 2. Коммуникация. Связи с общественностью. — Краснодар: КубГУ, 2012. — С. 396–404.
  64. *Самойлов В.Д.* Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. — 487 с.
  65. *Сморгунов Л.В.* Сравнительная политология. Учебник. — СПб.: Питер, 2012. — 448 с.
  66. *Суворова В.А.* К вопросу о механизмах привлечения высококвалифицированных специалистов, используемых в мировой практике // Вестник университета. ГУУ. — М.: ГУУ, 2011. — № 20.
  67. *Суворова В.А.* Опыт России в области противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. ГУУ. — М.: ГУУ, 2011. — № 11.
  68. *Сулейманова Ш.С.* Национальная политика России и СМИ (1990–2000): теория и практика. — М.: Изд-во РАГС. 2009.
  69. *Тишков В.А.* Этнология и политика. Научная публицистика. — М.: Наука, 2001.
  70. *Топилин А.В.* Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. — М., 1975.
  71. *Торкунов А.* Адекватно оценивать ситуацию // Стратегия России. — Январь 2010. — № 1.
  72. *Трофимова И.Н.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. — С. 27–35.
  73. *Тюркин М.Л.* Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. — М.: Зимогляд, 2009.
  74. *Уткин А.И.* Глобализация: процесс и осмысление. — М.: Логос, 2001.
  75. *Фридмен Т.* Lexus и олива. Понимая глобализацию / Пер. с англ. — СПб.: ИД «Весь», 2004.
  76. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. — М.: АСТ, 2005.
  77. *Хабермас Ю.* Политические работы / Сост. А.В. Денежкина. — М.: Праксис, 2005.
  78. *Хабриева Т.Я.* Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, про-



- блемы, эффективность защиты: Сб. ст. / Под ред. д.ю.н., проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деят. науки РФ В.М. Баранова. — Н. Новгород, 2004.
79. *Хабриева Т.Я., Нарышкин С.Е.* Административная реформа в России научно-практическое пособие. — М.: Контакт, 2006.
80. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций. — М.: ООО «Издательство АСТ», 2003.
81. *Хелд Д., Макгрю Э., Гольдблатт Д.* Глобальные трансформации. — М.: Праксис, 2004.
82. *Хомра А.У.* Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. — Киев, 1979.
83. *Хорев Б.С., Чапек В.Н.* Проблемы изучения миграции населения. — М., 1978.
84. *Цапенко И.П.* Управление миграцией: опыт развитых стран. — М.: Академия, 2009.
85. *Чесноков А.С.* Специфика политического регулирования иммиграционных процессов в современном мире. Дис. . . д-ра полит. наук. — Екатеринбург, 2010.
86. *Шарапов А.Е.* Акторы и механизмы формирования государственной иммиграционной политики развитых стран. Дис. . . д-ра полит. наук. — М., 2010.
87. *Яковец Ю.В.* Глобализация и взаимодействие цивилизаций. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2003.

*Научное издание*

Волох В.А., Суворова В.А., Афанасьева Е.В., Битиева З.Р.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Учебник для бакалавриата*

*Издано в авторской редакции*

Компьютерная верстка и дизайн *И. Надворского*

Подписано в печать \*\*06.2019. Формат 60×90/16.

Гарнитура SchoolBookAC. Усл. печ. л. 12,5.

Тираж 500 экз. (1-й завод 100 экз.)

Негосударственная автономная некоммерческая организация  
высшего образования  
«Институт мировых цивилизаций»

107078, г. Москва, 1-й Басманный переулок, д. 3, стр. 1.

Тел.: +7 (499) 261-11-26

[www.imc-1.ru](http://www.imc-1.ru)

Отпечатано с готового оригинала-макета в ООО «ЛЮБОМИР»  
144004, Московская область, г. Люберцы, д. 1, литера Б1, помещение 51