Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А.

РОССИЙСКИЕ И МИРОВЫЕ МИГРАЦИИ: ИСТОРИКО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

(к 300 –летию создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России)

Монография

Москва-Ярославль: Литера - 2019

Одобрено
Научно-методическим советом
АНО «Институт миграции и межнациональных отношений»

Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А.

РОССИЙСКИЕ И МИРОВЫЕ МИГРАЦИИ:
ИСТОРИКО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
(к 300 –летию создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России)
Монография

Москва-Ярославль: Литера - 2019

Авторы

А.Б. Паскачев - директор АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», доктор экономических наук, профессор

В.А. Волох – первый заместитель директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», доктор политических наук, профессор Государственного университета управления

В.А. Суворова – заместитель директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», кандидат политических наук, доцент Государственного университета управления

Рецензенты

Леденева Виктория Юрьевна - доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований Российской академии наук

Назаров Александр Данилович – доктор исторических наук, профессор, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

Сулейманова Шукран Саидовна - доктор политических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

В монографии рассматривается трансформация процессов формирования и реализации мировых и российских миграций. Особое внимание авторы уделяют 300 – летию создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России, исследуя этот процесс целостно во все периоды: в царской, советской и современной России.

Анализируются вопросы институциональное обеспечение государственной миграционной политики, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при формировании и реализации миграционной политики на примере анализа функции и полномочия ряда ведомств, прежде всего паспортно-визового подразделений МВД России и ФМС России, а также развитие институтов гражданского общества в миграционной сфере.

Отдельно рассматривается роль недавно созданной Комиссии по миграционным вопросам и адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

Монография представляет интерес для научных работников, политологов, историков, юристов, экономистов, социологов, представителей неправительственных, общественных и иных организаций, изучающих проблемы миграции или работающих в этой сфере.

Может быть использована в качестве учебного пособия для обучающихся в высших учебных заведениях, слушателей курсов, семинаров, изучающих проблемы миграции населения и работников органов государственного управлении, работающих, в сфере миграции населения.

© Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. 2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ. 9
ГЛАВА I МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ.. 16
1.1. Понятие, сущность, современные трактовки, классификации. 16
1.2. Модели современной государственной миграционной политики. 25
ГЛАВА II. ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ МИРА 33
2.1. Соединенные Штаты Америки. 33
2.2. Австралия. 50
2.3. Федеративная Республика Германия. 57
2.4. Особенности миграционных процессов в Китае: история и современность 71
ГЛАВА III. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРТНО-ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В ЦАРСКОЙ РОССИИ.. 88
3.1. Миграционная политика во второй половине XIX века. 88
3.2. Переселенческая политика в России в начале XX века и аграрная реформа П.А. Столыпина. 103
3.3. Паспортная система в эпоху Петра I 110
3.4. Паспортная система до и после отмены крепостного права. 114
3.5. Формирование и развитие паспортной системы в России в начале XX века 118
ГЛАВА IV. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРНО - ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД.. 121
4.1. Миграционная политика в Советской России в довоенный период. 121
4.2. Миграционная политика в России в годы Великой Отечественной Войны (1941-1945гг) 135
4.3. Миграционная политика в России в послевоенный период. 141
4.4. Становление паспортно-визовой системы в Советский период. 156
4.5 Развитие паспортно-визовой системы в условиях укрепления административно-командного устройства в СССР и в период перестройки. 160
ГЛАВА V. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРТНО-ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.. 173
5.1. Основные этапы формирования миграционной политики в постсоветский период 173
5.2. Паспортно-визовая система. 191
5.3. Главное управление по вопросам миграции МВД России: функции и показатели 194
5.4. Новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.. 210
ГЛАВА VI. РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ.. 215
6.1. Основные подходы к понятию гражданского общества в сфере миграции 215
6.2. Комиссия по миграционным вопросам и адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. 218
6.3. Общественный совет при ФМС России и Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России. 230
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. 237
ОБ АВТОРАХ.. 252

ВВЕДЕНИЕ

В этом году исполняется 300 лет со дня создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России. Петром Первым 11 сентября (по новому стилю) 1719 года был подписан именной указ Сенату «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург для записки, в Канцелярию Полицмейстерских дел».

Основы паспортизации в России, которые были заложены Петром I, возложили обязанности по контролю и учету приезжающих иностранных граждан на полицию. Впервые в России слово «паспорт» как документ, удостоверяющий личность иностранцев, упоминается в Указе от 31 августа 1719 года (11 сентября по новому стилю). Подразделения по вопросам миграции прошли непростой исторический путь своего развития в области формирования и реализации государственной миграционной политики и управлению миграционными процессами.

Генезис и трансформация процессов формирования и реализации этой политики в истории мировых и российских миграций представляют собой поиск закономерного характера её исторического развития, анализ особенностей её функционирования в совокупности исторических, политических, экономических, социальных, демографических, географических, правовых и других процессов.

Одним из глобальных трендов мировой истории было произошедшее в I-м тысячелетии Великое переселение народов – масштабные миграции многочисленных племён, изменившие их расселение на территории Евразии. Оно было вызвано рядом причин, однако главным образом стремлением пришедших в движение племенных союзов обрести для своего обитания новые места с более благоприятными природно-климатическими условиями[1].
Заметный след в истории миграции первого тысячелетия оставили викинги – воинственные племена Скандинавии, совершившие в последний период этого тысячелетия походы в разные страны Европы, в том числе в Древнюю Русь.

Открытие новых торговых путей и стран, ограбление захваченных земель, способствуя процессу первоначального накопления капитала и зарождению мирового рынка, положили начало эпохе колонизации.

Огромные жертвы населения мировых войн 20-го столетия не только отрицательно сказались на демографическом развитии ряда стран, но и вызвали массовую волну миграции населения, придав ей характер вынужденной.

Во время второй мировой войны и в первые послевоенные годы произошло крупнейшее в истории перемещение населения. По данным УВКБ ООН, в мае 1945 года в Европе было свыше 40 млн. перемещённых лиц, не считая немецкого населения. Кроме того, из освобождённых стран Восточной Европы были депортированы 13 млн. этнических немцев. Когда же войска союзников вступили на территорию Германии, выяснилось, что там находилось ещё 11,3 млн. подневольных рабочих и перемещённых лиц из разных государств.[2]
Русская историческая литература содержит немало работ о миграции, в том числе о колонизации и переселении, являющихся разновидностями миграционных процессов. Эти процессы рассматривались в контексте изложения периодов становления и развития Российского государства, в трудах русских историков-классиков Н.М. Карамзина, С.М. Соловьёва, В.О. Ключевского и других.

Большим вкладом в рассмотрение проблем миграции населения в историческом аспекте внёс замечательный ученый проф. Ю.В. Рощин. Им написан ряд работ, в числе которых следует особо отметить такие монографии и учебные пособия, как: «Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов и миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства.)», «Миграция населения в судьбе России», «Эмиграция в судьбе России» и другие произведения.

Как отмечает в своих исследованиях Ю.В. Рощин[3], переселение крестьян при осуществлении столыпинской аграрной реформы, а также сельскохозяйственное переселение в советский период, проводимое на добровольных началах, было, прежде всего, государственным актом.
Особенностью колонизационной и переселенческой политики России являлось наличие доступных и желаемых для колонизации и заселения земель, в результате чего создавались условия для их хозяйственного освоения и экономического развития.

Одновременно колонизация имела и большое политическое значение, способствуя упрочению государства, защите его границ и обеспечению безопасности.

Прошлый опыт колонизации и переселения многообразен, и его изучение представляет практический интерес для выработки эффективной современной миграционной политики.

В советский период переселенческое движение продолжалось, но уже в других формах, основанных на плановой экономике. В первые десятилетия сохранялась преемственность ранее существовавших исследовательских подходов к миграционной политике. Начиная со второй половины 30-х годов исследования в области миграции в связи с репрессивной обстановкой в стране того времени, не проводились. Возобновились они в конце 50-х годов. Большой вклад в развитие теории миграции и перераспределения трудовых ресурсов в 60-е – 80-е годы прошлого века внесли выдающийся экономист Г.А. Пруденский, известные учёные М.Я. Сонин, Т.И. Заславская, Л.А. Рыбаковский, В.И. Переведенцев и ряд других.

В настоящее время миграция населения стала одной из популярных и злободневных тем. Она горячо обсуждается на бытовом уровне; присутствует почти ежедневно на телевидении и освещается в других средствах массовой информации; её используют, как правило, в популистских целях, различные политические и общественные деятели; о ней, как об одной из острых проблем, говорится в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

В последнее время по проблемам современной миграции и управления миграционными процессами опубликованы содержательные работы ряда учёных и специалистов, в числе которых М.А. Бурда, А.А. Гребенюк, Ж.А. Зайончковская, В.Ю. Зорин, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцев, В.Ю. Леденева, С.Е. Метелев, В.И. Мукомель, Л.Л., А.Д. Назаров, Е.А. Назарова, О.А. Нестерчук, Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, В.Д. Самойлов, Ш.С. Сулейманова, В.А. Тишков, А.В. Топилин, М.Л. Тюркин, О.С. Чудиновских, Т.Н. Юдина и другие.

Эта тема периодически обсуждается на научно-практических конференциях и заседаниях «круглых столов», где учёные, специалисты, государственные и общественные деятели высказывают различные точки зрения.

Одни утверждают, что современная миграция – это добро, иммигранты в условиях складывающейся неблагоприятной демографической ситуации необходимы. Другие согласны с тем, что иммигранты нужны, однако общество не способно в таком состоянии, в котором оно сегодня находится, цивилизованно их принять.

Третьи же заявляют, порой агрессивно, что иммигранты – это зло, что они дестабилизируют национальный рынок труда, создают дополнительную нагрузку на перегруженную социальную инфраструктуру, ещё больше ухудшают криминогенную обстановку, составляют опасность для сохранения национально-культурной идентичности народа и т.п.

Дискуссии ведутся, к сожалению, вокруг связанных с миграцией рисков, в то время как её основная суть, экономическое значение и причины необходимости в масштабной иммиграции серьёзно не рассматривается. Что же касается внутренней миграции, имеющей для России с её огромной, крайне неравномерно заселённой территорией не менее важное значение, как и внешняя миграция, то эта проблема практически вообще почти не обсуждается.

На наш взгляд в отечественной науке и государственной практике пока ещё не выработана устоявшаяся система взглядов на содержание миграционной политики, отвечающей политическим и социально-экономическим задачам страны. Миграция населения в разные периоды истории России играла важную роль в её судьбе, выступая в различных формах: заселения, колонизации, аграрного переселения, перераспределения трудовых ресурсов и даже вынужденно-принудительного переселения.

В монографии предпринята попытка рассмотреть историю мировых и российских миграций целостно во все периоды: в царской, советской и современной России.

Авторы анализирует вопросы институциональное обеспечение государственной миграционной политики, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при формировании и реализации миграционной политики на примере анализа функции и полномочия ряда ведомств, прежде всего паспортно-визовых подразделений МВД России и ФМС России, а также развитие институтов гражданского общества в миграционной сфере. Отдельно рассматривается роль недавно созданной Комиссии по миграционным вопросам и адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

Проведенное авторами исследование историй мировых и российских миграций, а также современного состояния миграционной политики и управления миграционными процессами в Российской Федерации, изучение международного опыта, а так же личный опыт позволили авторам, на основании разработанных теоретических положений сформировать научно обоснованный новый концептуальный подход к формированию государственной миграционной

политики Российской Федерации и основные пути её реализации в современных условиях, имеющих важное политическое, социально-экономическое и теоретическое значение.

Монография представляет интерес для научных работников, политологов, историков, юристов, экономистов, социологов, студентов (слушателей) высших и других учебных заведений, изучающих проблемы миграции населения, а также для руководителей и специалистов организаций и предприятий, использующих труд иностранных работников, государственных и общественных организаций, осуществляющих работающих в сфере миграции населения.

Авторы выражают глубокую благодарность и признательность за действенную помощь в подготовке издания профессору Ю.В. Рощину (заведующий кафедрой управления миграционными процессами Государственного университета управления 2004 – 2016 гг), а также всем ученым, коллегам, сотрудникам государственных, неправительственных, общественных и частных структур, принявшим активное участие в этом процессе.

Авторами использовались труды известных ученых в области миграции населения, в частности: Ю.А. Архипова, М.А. Бурды, А.Г. Вишневского, О.Д. Воробьевой, Н.А. Ворониной, И.В. Герасимовой, А.А. Гребенюка, А.В. Дмитриева, Ж.А. Зайончковской, В.Ю. Зорина, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцева, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, О.Е. Кутафина, Т.И. Куценко, В.Ю. Леденевой, Е.А. Лукашовой, И.А. Малахи, Л.М. Мишиной, В.М. Моисеенко, В.И. Мукомеля, А.Д. Назарова, О.А. Нестерчук, Е.А. Никифоровой, В.И. Переведенцева, Ю.В. Рощина, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, М.Л. Тюркина, Е.В. Тюрюкановой, О.С. Чудиновских, Т.Я. Хабриевой, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и ряда других ученых.

В монографии также использованы актуализированные материалы ранее опубликованных работ авторов этой монографии А.Б. Паскачева, В.А. Волоха, В.А. Суворовой[4].

ГЛАВА I МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1.Понятие, сущность, современные трактовки, классификации

Мировым сообществом признано, что миграция – это явление, требующее системного подхода, продуманных, скоординированных, целенаправленных решений. Государства обсуждают вопросы миграции не только на двустороннем, региональном, но и, в последнее время, на глобальном уровне. Чтобы координация и международное сотрудничество были успешными, необходим общепонятный язык.

Миграционными вопросами занимаются различные структуры, включая правительства как отправляющих, так и принимающих стран, полицию, пограничные службы, правительственные и неправительственные организации, а также самих мигрантов. Каждая из этих групп может (формально и неформально) выработать свои определения, в соответствии со своей точкой зрения. Именно поэтому к началу XXI появилось так много различных определений в области миграции населения. В зарубежной и отечественной литературе имеется не один десяток определений миграции населения, причем, каждое из них по-своему характеризует это явление.

Рассматривая многообразие определений миграции населения, необходимо подчеркнуть, что это определение в значительной степени относиться к международной миграции.

Учитывая тот факт, что унификация понятий является одним из инструментов для продвижения международного сотрудничества в сфере миграции, с конца прошлого века стали предприниматься попытки унификации основных категорий международной миграции и их классификации. К примеру, Центр по техническому сотрудничеству МОМ в Вене попытался собрать все воедино. Результат этой работы опубликован в 2001 г. в «Миграционном справочнике» под редакцией П.Ван Крикера. В контексте инициативы МОМ по укреплению и усилению роли организации в сфере международного миграционного права был выпущен глоссарий, объединивший терминологию, используемую в области миграции. Он предназначен для специалистов, государственных служащих, работающих в сфере миграции, студентов и других пользователей. Вместе с тем, единого понимания даже ключевых категорий международных мигрантов, пока, к сожалению, не достигнуто.

Перед учеными, занимающимися исследованиями в этой области, а также перед работниками статистических учреждений, ответственными за сбор и обработку информации, неизбежно

возникает сложная задача - определить критерии идентификации миграции (мигранта), так как с их помощью решается задача – какие виды пространственных перемещений включать в концепцию миграции.

Попытаемся разобраться в сущности этого процесса. Понятие миграции может быть широким и узким. В широком смысле миграция населения может быть как международным, так и внутригосударственным явлением, и различаться по своему характеру, причинам, территориальному охвату, продолжительности и т.д.

Для классификации миграции населения, рассматриваемой в широком смысле этого слова, применяют обычно три таксономических понятия: вид, форма и тип. При этом, вид как классификационная единица используется для характеристики различий между миграционными явлениями.[5]
Узкий подход означает использование различных критериев идентификации миграции.

В зависимости от характера пересекаемых границ различают внутреннюю и внешнюю миграцию населения.

К внутренней миграции относятся перемещения в пределах одного государства между административными районами или населенными пунктами. Например, миграция населения из сельской местности в города и межрайонная миграция.

Соответственно внешней миграцией населения называется миграция, связанная с переездом через государственные границы. Внешнюю миграцию можно разделить на межконтинентальную (например, в XIX – XX вв. массовое переселение европейцев в Америку и Канаду) и внутриконтинентальную (например, современная миграция из одних европейской страны в другую).

По временным критериям миграцию населения делят на безвозвратную, постоянную, временную, сезонную и маятниковую.

Безвозвратная миграция определяется окончательной сменой прежнего постоянного места жительства.

Специалистами ООН под постоянными (или долгосрочными) мигрантами понимаются лица, выезжающие (въезжающие) из страны (в страну) на срок более одного года. Кратковременный мигрант определяется ими как человек, покинувший свою страну или прибывший в другую страну на срок не менее трех месяцев и не более одного года[6].
Таким образом, постоянная (долгосрочная) миграция это - совокупность межпоселенных перемещений на срок, обусловленный соответствующим законодательством. В статистическом плане категория «постоянного мигранта» (эмигранта, иммигранта) в каждой стране определяется по-разному. В России в эту категорию попадают лица, выезжающие (въезжающие) из страны (в страну) сроком на 1 год и более. Часто она неверно отождествляется с безвозвратной миграцией на постоянное место жительство в стране (регионе) въезда. Как правило, имеет трудовой характер[7].
Временная миграция характеризуется переселением на достаточно длительный, но ограниченный срок, что часто связано с трудовой деятельностью в регионе вселения. Временными являются перемещения работников из одних государств в другие, либо внутри страны, например, для работы по контракту на несколько лет.

Сезонная миграция представляет собой перемещения людей в определенные периоды года, например на сезонные сельскохозяйственные работы в период уборки урожая, или летом – в курортные районы и т. д.

Маятниковая миграция - это регулярные поездки к месту работы или учебы за пределы населенного пункта постоянного проживания.

Важное значение имеет классификация миграций по причинам её порождающим. Главными причинами миграции населения являются экономические и социальные причины. Например, поиск работы с более высокими доходами, переселение с целью перемены образа жизни – сельского на городской, приобретения более высокого социального статуса и т. д. Немаловажную роль играют политические, расовые и религиозные преследования, военные и другие основания.

Говоря о формах миграционного движения, следует, различать так же способы переселения: добровольные и недобровольные миграции. Добровольные миграции предполагают перемещение населения по собственному желанию (по доброй воле) в активной или пассивной форме. Недобровольные – принудительные либо вынужденные.

С точки зрения организации миграционных процессов различают организованных и самостоятельных мигрантов. Миграция в современных условиях проходит в организованной и неорганизованной (самостоятельной) формах.

1) Организованная форма. По нашему мнению, точнее употреблять термин общественно-организованная, т.к. эта миграция осуществляется и государственными структурами (например, в рамках межправительственных соглашений), и с помощью или самостоятельно различными общественными организациями. Организованная миграция осуществляется в соответствии с проводимой государствами политики, способной влиять на объемы и направление перемещения населения из одной страны в другую. В этих случаях государство заинтересовано в том, чтобы миграционные процессы, соответствовали общенациональным интересам. В этих целях разрабатываются необходимые нормативные правовые акты, заключаются международные договора, создаются соответствующие службы, вводятся миграционные квоты, выделяются материальные и другие ресурсы.

2) Неорганизованная (самостоятельная) / самоорганизованная – осуществляется без помощи государства или общественных структур. Большим недостатком этой формы миграции является отсутствие у мигрантов объективной информации. Кроме этого, они зачастую не получают необходимую социальную защиту и не всегда реализуются их гражданские права.

Обязательными критериями миграция населения является её законность. По этому критерию миграция может классифицироваться как легальная (законная) и нелегальная (незаконная).

Мигрант, легально находящийся в стране (если он не является гражданином страны пребывания) должен иметь разрешения на: 1) въезд в страну, 2) пребывание в ней в течение определенного срока, 3) трудовую деятельность (для работающих). Если одно из требований нарушено – мигрант считается нелегальным.

Нелегальных мигрантов часто называют незаконными, употребляя эти понятия как синонимы. Между тем, отдельные исследователи считают, что если нелегальные мигранты всегда незаконные, то незаконные мигранты не обязательно нелегальные. Так, по их мнению, подавляющее большинство трудовых мигрантов из тех стран, откуда для въезда в Россию нужна виза, имеют ее. Следовательно, они въезжают и находятся в стране легально. Однако, наиболее часто встречающееся при этом нарушение – въезд по туристической или учебной визе с целью торговой или коммерческой деятельности, т.е. фактическая цель пребывания не соответствует цели, заявленной для получения визы. Другое типичное нарушение – просроченная виза. Но и в этом случае мигрант чаще всего не становится нелегалом: он открыто торгует и платит штрафы за нарушение режима пребывания в стране. Безусловно, в этом случае он не соблюдает закон, но в тоже время и не скрывается.

Некоторые исследователи считают, что нет принципиальной разницы между термином незаконная миграция и нелегальная миграция. Более того, термин незаконный мигрант, по мнению авторов, полностью исключается, т.к. мигрант — это человек, а незаконного человека быть не может. Несмотря на то, что в официальных документах чаще используется термин «незаконная миграция», в своем исследовании мы будем придерживаться термина «нелегальная миграция», который, на наш взгляд, означает – въезд в страну, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан с нарушением действующего законодательства данного государства, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда иностранцев, а также произвольное изменение иностранными гражданами своего правового положения в период нахождения на территории страны-въезда.

Неслучайно в международной практике в последнее время стали употреблять вместо определения незаконные или нелегальные мигранты, понятие – мигранты с неурегулированным статусом.

Противодействие незаконной (нелегальной) миграции в современных условиях требующее системного подхода, продуманных, скоординированных, целенаправленных политических решений государства не только на уровне России, но и на международном двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

Известно, что перемещения людей могут происходить по их собственному решению или независимо от него. По этому критерию, миграция делится на добровольную, вынужденную и принудительную.

Виды миграции различаются не только по формальным признакам, но и по существу. Один вид миграции может превращаться в другой или выступать его исходным пунктом. К примеру, эпизодическая, маятниковая и сезонная миграции порой бывают предшественниками

безвозвратной миграции, так как они создают условия (в первую очередь информационные) для выбора возможного постоянного места жительства.

В современный период наблюдается значительное увеличение в миграционных потоках доли лиц с высоким уровнем образования и профессиональной подготовки, а также рост научных исследований, в той или иной мере связанных с проблемой «утечки умов», в которых появляются новые дефиниции, характеризующие этот процесс. К примеру, в них широко используются такие термины как:

- «утечка умов» (brain drain) - означает потерю для стран – доноров от интеллектуальной эмиграции;

- «приток умов» (brain gain), означает выигрыш принимающих сторон от интеллектуальной иммиграции.

Научная полемика по проблемам безвозвратной миграции специалистов, начавшаяся в 60-х годах XX столетия в Великобритании, обеспокоенной оттоком своих ученых и инженеров в США продолжается уже более 50 лет. Тогда же, т.е. на рубеже 1960-х впервые появились оба этих термина и ассоциировались они поначалу с массовой миграцией интеллектуалов (ученых, инженеров и т.д.) из Европы в США. Позже в процесс интеллектуальной миграции были вовлечены развивающиеся страны Азии, Африки и Латинской Америки, и понятие «утечка умов» оказалась прочно связанным с характеристикой миграционных потоков ученых и высококвалифицированных специалистов из стран третьего мира, а позже – в связи с распадом СССР, из постсоциалистических государств Восточной Европы[8].
Наиболее строгое толкование термина «интеллектуальная миграция» включает в себя «миграцию научных и преподавательских кадров высокой и высшей квалификации, занятых научными исследованиями и разработками, а также обслуживанием этой отрасли».[9]
Более широкая трактовка определения межгосударственной интеллектуальной миграции подразумевает миграцию специалистов, занимающихся квалифицированным, интеллектуальным или творческим трудом, включая специалистов – студентов, аспирантов и стажеров.

К примеру, известный российский исследователь в области миграции населения проф. В.А. Ионцев трактует данное понятие следующим образом: «Интеллектуальная миграция это - миграция высококвалифицированных людей (ученых, врачей, писателей, инженеров и др.) между странами, имеющая возвратный характер, и способствующая распространению мировых достижений в области культуры, науки, просвещения и т.п. Иногда интеллектуальная миграция приобретает безвозвратный характер и в этом случае её можно рассматривать как «утечку умов»[10].
Некоторые исследователи относят к этой категории мигрантов и других высококвалифицированных работников, деятельность которых не связана с наукой как таковой, но содержит элементы творчества, которые нередко отражаются на повышении престижа принимающей страны. К примеру: музыканты, работающие по контракту, спортивные тренеры, спортсмены, артисты и т.д. Сторонники такого подхода вполне обоснованно считают, что эмиграция творческих работников - большая утрата для «отдающей» их стороны. Так, эмиграция Ф.И. Шаляпина или С.В. Рахманинова - не меньшая интеллектуальная потеря для России, чем эмиграция крупного специалиста научно-технического профиля, хотя её и невозможно оценить в денежном исчислении.

Основные виды миграции в современный период представлены на рисунке 1.1.1

Рисунок 1.1.1. Классификация видов миграции
Источник: составлена авторами

Огромная роль в расширении объема и систематизации понятийного аппарата принадлежит известному российскому исследователю проф. В.А. Ионцеву, составившему терминологический словарь основных понятий по международной миграции населения[11], и проф. Т.Н. Юдиной, разработавшей словарь основных терминов в сфере миграции.[12]
Таким образом, анализ современных трактовок понятия миграции населения в различных её проявлениях и видах обосновывает положение о том, что полноценное и объективное исследование проблем миграции населения предполагает постановку и решение важной научной задачи, связанной с определением критериев индентификации миграции. Особое значение необходимо уделять анализу вопросов, связанных с незаконной (нелегальной) миграции, её сущностью, содержанием, местом в жизни общества на основе тех категорий, которые выработаны политической наукой. Противодействие незаконной миграции в современных условиях требует системного подхода, продуманных, скоординированных, целенаравленных

политических решений не только в масштабах России, но и на международном двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

1.2. Модели современной государственной миграционной политики

Исследования миграционных политик в западной литературе осуществляются в различных концептуальных рамках. С определенной долей условности их можно сгруппировать в соответствии с существующими различиями между плюралистическими, марксистскими (классовыми), реалистическими и неокорпоративистскими моделями миграционной политики.[13] В плюралистических моделях миграционной политики акцент делается на роли групп в ее формировании и реализации. Миграционная политика рассматривается как результат соревнования, переговоров и создания коалиций, в котором каждая действующая сила старается получить свои определенные выгоды.

В отличие от плюралистических моделей классовые модели (организованные фракции), отстаивают свои коллективные интересы. Классовые модели обращают меньше внимания на мнения незаинтересованных групп и кругов. Согласно классовые моделям миграционная политика, в целях предотвращения социальных конфликтов между отечественными и иностранными рабочими, способствует приведение потребности в резерве работников в соответствие с реальной их необходимостью.

Если плюралистические и классовые модели склонны рассматривать миграционную политику как политику общества с внеполитическими интересами, то реалистические модели рассматривают государство как конкретную организацию, имеющую международные и внутренние интересы.

Необходимо отметить, что при рассмотрении конкретной политики можно определить политический интерес, который ее характеризует.

Корпоративистские соглашения, история которых начинается с миграционной политики в период до 1973 г., обычно были результатом трехсторонних переговоров о въезде иностранных работников между государством, предпринимателями и профсоюзами.

Наиболее популярными сегодня можно считать неокорпоративистские модели миграционной политики, которые сочетают в себе с одной стороны элементы плюралистических моделей, а с другой - реалистического анализа. В соответствии со своими политическими интересами государство является посредником между социально-экономическими кругами, конфликтующими между собой. Неокорпоративистские модели в сфере миграционной политики изучают деятельность государств, принимающих мигрантов, по согласованию транснациональные и международные ограничения со своими внутренними интересами.

Неокорпоративистские модели предполагают наличие незначительного числа организованных групп, способных организовать своих членов, имеющих совместное видение взаимных целей и стабильную политическую власть.

В государствах Европейского Союза исследователи выделяют четыре модели иммиграционных политик[14]:

1. Имперская модель предполагает, что все члены нации являются объектами единой власти или единого правителя. Из современных либеральных государств ни одно не относится к этому типу, за исключением Англии, которая ранее формально руководствовалась этим принципом. Представителями этого типа в историческом плане считают Российскую, Австро-Венгерскую и Оттоманскую империи.
2. Этническая модель определяет национальную принадлежность, основываясь на общности исторических корней или общности судьбы, едином языке, культуре, а также в принадлежности к единой этнической общности. Характерным представителем этнической модели этого была Германия, которая длительное время предоставляла гражданство только лицам, имеющим хотя бы одного родителя с немецким происхождением («закон крови» или «закон происхождения»).
3. Республиканская модель устанавливает гражданский статус, как правило, связанный с принадлежностью к политическому сообществу. К этому типу в определенной степени относиться Франция. Ребенок, родившейся во Франции по рождению приобретает французское гражданство - «закон почвы». По мнению политиков, французская национальная культура обладает возможностями ассимилировать мигрантов. Однако последние годы показали, что у данной модели имеется ряд изъянов.

4. Мультикультурная модель основана на идее о том, что культурные различия внутри общества допустимое явление, а иммигранты являются полноправными пользователями системы образования, рынка труда и жилья. Для этой модели главное - достижение равенства перед законом.

Модели миграционной политики большинства государств отличает глубокая проработанность нормативно-правовой базы, быстрота реагирования на перемены в ситуации, дифференцированный подход к различным категориям мигрантов, сочетание мер по приему и обустройству иммигрантов с финансовой помощью другим странам, призванной ограничить приток лиц, ищущих убежище, и переселенцев. Наиболее важными примерами концептуального сходства миграционной политики в современных западных странах являются:

во-первых, все рассмотренные модели являются частными случаями моделей, известных в политэкономической науке;

во-вторых, обычно сосредотачиваются на конкретном виде миграционных программ;

в-третьих, значительная часть из них определяют миграционную политику концептуально сходной с экономической (трудовой) политикой;

в-четвертых, считают, что политические силы руководствуются непроблематичным вопросами в части собственных желаний.

Однако исследования показывают, что ни одна из таких моделей не обеспечивает достаточно полного объяснения миграционной политики. Последовательной же модели в отношении различных миграционных потоков, не имеется. Имеющиеся концептуальные модели не объясняют следующие ключевые аспекты:

1) существование «кризиса миграции», в связи с недостаточной эффективностью управления миграционными процессами;

2) отношения между управлением миграционными процессами и социальным положением в принимающих государствах;

3) возможность эффективного контроля над миграцией в западных странах.

В этой связи следует отметить, что в прошлом миграционные передвижения в основном включали в себя прямые перемещения между странами происхождения и назначения. Миграция преимущественно базировалась на традиционных связях культурного, психологического, экономического и исторического характера. В настоящее время эти традиционные отношения уступают место интенсивному расширению географии миграции, сопровождающемуся формированием ее новых видов.

Типичные черты политики стран, принимающих мигрантов:

– привлечение высококвалифицированных специалистов (вплоть до целенаправленного сманивания профессионалов нужного профиля из других стран);

– отбор лучших из числа студентов-иностранцев, обучающихся в стране (уже освоивших востребованные профессии, язык, стиль жизни и традиции страны пребывания) и предоставление им права на работу и вида жительства;

– привлечение низкоквалифицированных временных мигрантов по узкому кругу специальностей с обязательным возвращением на родину;

– жесткая политика в отношении пресечения нелегальной иммиграции и незаконного трудоустройства иностранных работников (эффективность которой остается невысокой из-за выгодности использования дешевого труда бесправной рабочей силы на тяжелых, вредных, неквалифицированных работах, а также мощного противодействия со стороны транснациональных организованных преступных группировок и др.).

В настоящее время в Российской Федерации в основном сложились две точки зрения на содержание и развитие государственной миграционной политики:

1. А.Г. Вишневский, Ж.А. Зайончковская, В.И. Мукомель и др. говорят о неизбежности массовой миграции в силу демографической нагрузки на экономику. По их прогнозам, к 2025г. Россия испытает сокращение жителей в трудоспособном возрасте на 16,2 млн чел. даже с учетом иммиграции[15].
2. Д. Валентей, Н. Слепцов, А. Дмитриев и др. делают акцент на негативных политических и социокультурных последствиях миграции, предполагая, что Российская Федерация должна сохранять сложившийся этноконфессиональный состав населения[16].

На наш взгляд на уровне национального государства, можно выделить три типа миграционной политики[17]:

Первый тип - жесткая миграционная политика, ориентированная на резкое сокращение потока мигрантов на территорию государства. (применение различных процедур, усложняющих въезд и пребывание мигрантов. Инструментами государственного регулирования, позволяющими резко сократить количество мигрантов, становится, например, применение ускоренных процедур рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца, введение понятий «безопасная третья страна», «внутренняя альтернатива бегству», «регионализация», сужение концепции «государственных преследований» и, наконец, жесткое квотирование принятия беженцев. Такая политика характерна для стран Западной Европы и Балтии.)

Второй тип - мягкая миграционная политика, при её проведении положения международных конвенций, например Конвенции 1951 года «О статусе беженцев» толкуются буквально и фактически не устанавливаются какие-либо ограничения в предоставлении этого статуса. Такая политика характерна для некоторых государств-участников СНГ. Подобная политика проводилась и Россией с момента подписания Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.

Третий тип миграционной политики - разумное сочетание принципов защиты прав человека и соблюдения интересов государства. Страны, осуществляющие такую политику, не отказываются от исполнения международных обязательств, но обеспечивают стабильный уровень миграции в своем государстве.

Указанные типы миграционной политики по-разному обеспечивают эффективность государственного управления вынужденной миграцией. Резко сокращая приток мигрантов на свою территорию, при проведении жесткой политики – государства ущемляют в определенной степени права иммигрантов; мягкая миграционная политика способствует бесконтрольной иммиграции, что может привести к серьезным социально-экономическим потрясениям, а в ряде случаях и к угрозе национальной безопасности; смешанный тип миграционной политики, которой придерживается авторы, - обеспечивает сочетание интересов государства и защиту прав мигрантов.

Кроме этого, как справедливо подчеркивает исследователь проблем миграции Н.А. Воронина, политика должна также стремиться быть последовательной и преемственной, вобрать в себя и творчески переосмыслить весь положительный опыт, накопленный за предыдущие годы, а также отсечь все лишнее[18].
Авторы разделяет мнение известного исследователя и опытного специалиста в сфере миграции населения Ю.В. Рощина, который считает, что «современная миграционная политика – это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу - она «сиюминутная», ситуационная».[19]
Известный исламовед Роман Силантьев считает целесообразным введение в России модели миграционной политики, реализуемой в странах Персидского залива. В качестве основных аргументов он приводит тот факт, что, несмотря на доминирование мигрантов над постоянным населением в некоторых странах - там нет проблем ни с анклавами, ни со скинхедами, ни с межнациональной напряженностью. Они просто не дают гражданства тем людям, которые не имеют полезной для них профессии, не желают принимать ислам и полностью интегрироваться в общество. В них практически нулевая преступность. За любую провинность грозит депортация.[20]
На наш взгляд, решение проблемы миграции населения требует от государства дуалистического подхода, выработки и реализации четко выверенной государственной политики в этой сфере деятельности. Россия в настоящий момент стоит перед выбором одной из четырёх моделей миграционной политики:

Первая из них подразумевает, что Россия способна обойтись и без мигрантов. Такой модели придерживаются политики-популисты, рассчитывающие на сырьевую модель экономики, по которой чем людей меньше, тем лучше оставшимся.

Вторая модель предполагает массовый ввоз в Россию среднеквалифицированных трудовых мигрантов, которые помогут возродить обрабатывающую промышленность.

Третья модель подразумевает инновационный рост - ввоз в Россию иностранных студентов, высококвалифицированных работников и их семей.

Сторонники последней, четвертой модели предлагают тотальное открытие границ для мигрантов и их семей с последующей активной их интеграцией в местное общество. Решение, какой именно модели следует отдать предпочтение, будет решён экспертами в ближайшее время.

По мнению авторов, России необходима реалистичная государственная миграционная политика, основной целью которой должно стать привлечение различных категорий мигрантов, обладающих востребованными в стране профессиональными, культурными качествами и способностями для успешной адаптации и интеграции.

ГЛАВА II. ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ МИРА

2.1. Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты являются классической страной иммиграции. К 1670 году количество английских поселенцев в Америке составляло около ста тысяч человек – большинство из них проживали в колониях, расположенных на восточном побережье страны. Спустя столетие уроженцы Англии (и Ирландии) составляли примерно три четверти населения страны – именно им предстояло сыграть основную роль в построении и развитии Америки. Французы, в начале XVII века обосновавшиеся на севере континента, постепенно стали переселяться на более южные территории; в конце концов, значительная часть французских поселенцев оказались на самом юге страны – в Луизиане. Рабы из Африки стали появляться на североамериканском континенте вскоре после начала его освоения; сначала их число было относительно невелико, но с годами стремительно возрастало. Спрос на рабочую силу для работы на плантациях стремительно рос; с 1619 года, когда в вирджинский Джеймстаун прибыл первый корабль с чернокожими рабами, и до 1808 года, когда ввоз рабов в страну был законодательно запрещен, сотни тысяч человек были перевезены за океан. К концу восемнадцатого века основную массу населения Америки составляли англичане - порядка трехсот тысяч; число прибывавших в страну англичан значительно снизилось в начале девятнадцатого века, ознаменованного военной активностью Наполеона в Европе - британское правительство было вынуждено запретить выезд из страны [21]. В девятнадцатом веке США испытали значительный всплеск притока иммигрантов – за несколько десятилетий в страну прибыли около пятнадцати миллионов человек; столь большое количество желающих начать новую жизнь за океаном объяснялось в значительной степени политической и экономической нестабильность, царившей в то время в Европе.

Шведские поселенцы появились на континенте в первой половине семнадцатого века и обосновались в районе Делавэра. Большая часть шведов приехала в Америку значительно позже, во второй половине девятнадцатого века; к началу Первой мировой численность выходцев из Швеции в США приближалась к полутора миллионам. Если в годы своего становления страна была открыта практически для всех, то с развитием государства и законодательства (особенно после провозглашения независимости США) появилась необходимость более строгого контроля и регулирования прибывающих в страну переселенцев[22].
Федеральный закон, регулировавший иммиграционные процессы, был принят в 1864 г. Он был направлен на поощрение притока иммигрантов для удовлетворения потребности в рабочей силе, обострившейся в связи с началом Гражданской войны и последовавшим уменьшением притока новых переселенцев. Этот же закон дал Президенту США полномочия в назначении комиссара по делам иммиграции.

В 1875 г. был принят первый законодательный акт, связанный с введением качественных ограничений иммиграции (список «нежелательных иммигрантов», которым запрещался въезд в США, дополнялся правовыми актами 1882, 1903, 1917, 1918 и 1920 гг.). В 1882 году был принят закон, запрещавший этническим китайцам переселяться в США. Тем китайцам, которые на тот момент уже проживали в США, было запрещено претендовать на американское гражданство. Этот закон был принят из-за наплыва китайских рабочих (кули), которые считались самой дешевой рабочей силой и которых привлекали для строительства железных дорог. Вступление в силу новых ограничительных законов, запрещающих ввоз иностранных рабочих (за исключением специалистов высокой квалификации), последовало в 1885 г. и 1887 г.

В 1891 году был принят другой закон, который прибавил к «черному» списку больных (в перечень болезней, не дававших права на переселение в США вошли туберкулез, сифилис и трахома), неимущих и многоженцев. Закон также установил процедуру обязательного медицинского осмотра новоприбывших иммигрантов, существующую и поныне.

Период 1920-х гг. был отмечен дальнейшим ужесточением миграционного законодательства и введением количественных ограничений на въезд иммигрантов. Закон о квотах 1921 г. разрешал въезд в США лицам различных национальностей в пределах 3% от числа лиц той же

национальности, проживавших в США в 1910 г. В 1924 г. была законодательно закреплена визовая система, введенная в 1917 г. в качестве временной меры.

Следующим этапом в развитии миграционной политики страны стало введение системы преференций при допуске иммигрантов в США, становление и развитие которой отражено в законах 1952 г. и 1965 гг. В то же время были приняты правовые акты (1953, 1957 и 1960 гг.), обеспечивающие въезд в страну тысяч беженцев, в основном из стран Восточной Европы.

Принципы современной иммиграционной системы США были заложены в 1990 г. с принятием нового закона об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act of 1990). В законе была модернизирована и расширена система преференций, введены новые категории иммигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест, и инициирована программа «этнического разнообразия», дающая шансы на получение статуса постоянного жителя представителям стран с низким уровнем иммиграции в США.

Соединенные Штаты остаются единственной высокоразвитой страной мира, в которой население продолжает расти, причем достаточно высокими темпами: на 2 млн. человек в год - за счет естественного прироста и на 1 млн - вследствие иммиграции. Основанные в качестве переселенческой колонии, США привлекали иммигрантов со всего мира как пространство политической свободы и широких экономических возможностей[23].
Трудовые мигранты образуют важную составляющую общей иммиграции на американский континент и обеспечивают значительную часть рабочей силы в национальной экономике США. Существуют две основные схемы, обеспечивающие приток в США трудовых мигрантов:

- при получении статуса трудового иммигранта, то есть лица, въезжающего в страну по приглашению американской компании-работодателя на постоянную работу (ежегодно в соответствии со ст. 201 Закона об Иммиграция и натурализация американским правительством выдается 140.000 разрешений на трудовую иммиграцию);

- при получении не иммиграционного статуса в качестве временного работника, срок пребывания которого в США ограничен и заранее оговаривается американскими властями (для въезжающих иностранных граждан на временную работу количественные ограничения не установлены).

Государственная политика США в отношении трудовых мигрантов вырабатывалась постепенно. Однако важнейшие принципы ее проведения были определены уже в 1952 г., когда Конгресс США принял закон Уолтера-Маккарена, установивший правила трудовой иммиграции в США. К этим принципам относятся:

- обеспечение допуска иностранных работников в таких масштабах, которые обеспечивают большую сбалансированность на внутреннем рынке труда и исключают нанесение ущерба занятости и заработкам граждан США и прочих лиц, постоянно проживающих в стране;

- стимулирование путем установления визовых квот въезда в Америку специалистов высшей квалификации, иностранцев с исключительными способностями, а также лиц редких профессий;

- противодействие неконтролируемому притоку иностранной рабочей силы.

Трудовая миграция в США осуществляется под строгим правительственным контролем. Она допускается в пределах, необходимых для поддержания требуемого баланса на национальном рынке рабочей силы.

Иммиграционное законодательство США четко определяет группы иностранных граждан, в труде которых в наибольшей мере заинтересовано американское общество. В соответствии с Законом об иммиграции и натурализации 1952 г. с дополнениями в редакции 1997 г. (ст. 203), к ним относятся:

a) приоритетные специалисты (иностранцы, обладающие выдающимися способностями в науке, искусстве, образовании, спорте, известные профессора, ученые и специалисты, менеджеры и руководители, работающие в международных компаниях (28,6% от общей квоты на трудовую иммиграцию);

b) иностранцы, имеющие ученую степень или исключительные способности (28,6% от общего количества трудовых иммигрантов);

c) квалифицированные рабочие, специалисты и другие категории трудовых мигрантов на те виды работ, для выполнения которых в Соединенных Штатах нет соответствующих работников (28,6% от общего числа виз на трудовую иммиграцию).

Иммиграционным законодательством США предусмотрено, что въезжающие на временную работу в США «неиммигранты» квалифицируются по следующим основным группам:

- работники, обладающие выдающимися способностями и исключительными заслугами (прежде всего в области науки, искусства и религии);

- лица, въезжающие на временную работу по контрактам с американскими предпринимателями; они подразделяется на две подгруппы - временные сельскохозяйственные работники и работники других специальностей;

- стажеры, приезжающие по приглашению американских компаний;

- лица, работающие в представительствах и филиалах американских компаний, сотрудники зарубежных фирм, открывших свое представительство или филиал в США.

Существует еще одна категория иностранных граждан, временно въезжающих в США и имеющих право на трудовую деятельность. Это - иностранные студенты, обучающиеся в США или приезжающие в рамках программ обмена между учебными учреждениями. При этом предусматривается, что работа студентов не должна являться основным родом их занятия в США и может быть только источником небольшого «приработка».

Иммиграционная программа, разработанная в США, предусматривает ряд приоритетов в привлечении и использовании отдельных категорий временных работников. Иммиграционная политика заключается в поощрительном отношении к высококвалифицированным специалистам, лицам «исключительных заслуг и способностей», в сдерживании потока въезжающих по категории неквалифицированного труда.

Временно въезжающие в США специалисты имеют существенные преимущества по сравнению с неквалифицированной рабочей силой. Эти преимущества сводятся к следующему:

- для иностранных специалистов не требуется получение сертификатов Министерства труда США;

- специалисты могут выполнять работу, имеющую как временный характер (например, чтение лекций), так и постоянный (например, работа в исследовательской фирме), а прибывающие неквалифицированные работники имеют право выполнять только ту работу, которая является временной по своей сути;

- визы для категории квалифицированных специалистов могут продлеваться на месте, в то время как визы для неквалифицированных работников даются на срок до 1 года, после чего иностранный работник должен покинуть США, и для того, чтобы приехать еще раз, он должен вновь проходить всю процедуру оформления, включая сертификацию Министерства труда США.

Перечисленные обстоятельства приводят к тому, что в среднем более двух третей от общего числа временных работников, ежегодно въезжающих в США, составляют специалисты высокой квалификации и медицинский персонал.

В практической работе государственных органов в области привлечения и использования иностранной рабочей силы выделяются три основные направления: во-первых, правовое обеспечение трудовой иммиграции, во-вторых, деятельность судебной системы и, в-третьих, оперативное регулирование допуска на национальный рынок труда иностранной рабочей силы со стороны исполнительной системы.

Регулированием трудовой иммиграции в США занимаются все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Определяющую роль при этом играет законодательная власть: Конгресс США разрабатывает иммиграционную политику американского государства и ее основные направления, включая политику в области трудовой иммиграции. Органы исполнительной власти на основе принимаемых ими нормативных актов осуществляют практическое решение этих вопросов. Судебные органы призваны толковать иммиграционные законы и способствовать их выполнению.

В Соединенных Штатах Америки до событий 11 сентября 2001 г. основными федеральными органами исполнительной власти, занимающимися вопросами трудовой иммиграции, были:

- Государственный департамент США;

- Министерство юстиции США, в состав которого входит Служба иммиграции и натурализации;

- Министерство труда США.

Государственный департамент - американское министерство иностранных дел. Осуществляет иммиграционную политику государства: через посольства и консульства, число которых превышает 200 и которые входят в структуру Государственного департамента, происходит выдача иммиграционных и неиммиграционных виз.

Американские консулы на местах наделены правом принятия окончательного решения о выдаче визы или об отказе в ее получении. Данное решение не может быть пересмотрено никакими другими должностными лицами Государственного департамента.

Служба иммиграции и натурализации (СИН) - подразделение Министерства юстиции США со штабом-квартирой в г. Вашингтон. Основное федеральное учреждение, осуществлявшее контроль за въездом и проживанием иностранцев в Соединенных Штатах, а также за их выездом за пределы этой страны.

Министерство труда рассматривает ситуацию с допуском иностранной рабочей силы исходя из положения на рынке труда.

В связи с событиями 11 сентября 2001 г. президент США Дж. Буш 25 ноября 2002 г. подписал Закон о внутренней безопасности, реформировавший государственный аппарат США в целом и систему органов иммиграционного контроля в частности. Закон о внутренней безопасности 2002 г. предусматривает реорганизацию Службы иммиграции и натурализации Министерства юстиции США. В соответствии с данным законом было создано Министерство внутренней безопасности. Таким образом, наиболее развитым государственным аппаратом, управляющим миграционной сферой, стали США, где в одном ведомстве - Министерстве внутренней безопасности - объединены как функции по контролю и надзору за всеми прибывающими на территорию страны иностранными гражданами, так и функции по противодействию нелегальной миграции, в том числе выявлению, пресечению и ведению расследований по делам о правонарушениях в миграционной сфере[24].
Иммиграционным властям предоставлены полномочия самостоятельно принимать решения о высылке иностранцев без дальнейшего пересмотра такого решения, если иностранец прибывает в пункт въезда в США с фальшивыми документами или без документов вообще.

Согласно правилам, иностранный гражданин может быть немедленно депортирован при въезде в Соединенные Штаты по многократной визе, если он нарушил срок предыдущего пребывания хотя бы на один день. Причем в ближайшие пять лет он не получит разрешения на въезд в США. В случае если будет установлено, что иностранный гражданин незаконно находится на территории США в течение 6 месяцев, то он не сможет въехать в США в течение трех лет. При нарушении срока пребывания на 12 месяцев и более, въезд будет запрещен в течение десяти лет.

В настоящее время за незаконный наем иностранцев работодатели подвергаются крупному штрафу. Согласно закону Об иммиграции и гражданстве 1996г. (ст. 274), его размер установлен в следующих размерах:

- от 250 до 2000 долларов США за каждого иностранца, не имеющего разрешение на трудоустройство;

- от 2000 до 5000 долларов США за каждого незаконно работающего в случае повторного нарушения работодателем действующего порядка трудоустройства иностранных работников;

- от 3000 до 10000 долларов США за каждого незаконно трудоустроенного иностранца в случае многократного нарушения законодательства.

В последние десятилетия миграция, как легальная, так и нелегальная, вызывает непрекращающиеся споры в американском обществе. После теракта 11 сентября 2001 в США сконцентрировалась на решении трех основных задач - «предотвращение, наказание, защита» (англ. - 3P - preventing, prosecuting, protecting). Предложения высказываются чрезвычайно разнообразные – от полной легализации незаконных переселенцев и либерализации режима миграции до полного ее запрещения. В число наиболее противоречивых мер входят периодические амнистии нелегалов.

Причины относительной неэффективности мер, ограничивающих иммиграцию, очевидны. Это - фактическая прозрачность границ, относительная слабость защитных механизмов иммиграционных и других правоохранительных органов, ограниченных жесткими конституционными рамками, высокий уровень доходов американского населения и политические гарантии, предоставляемые американским законодательством, которые привлекают в США людей различных образовательных и профессиональных категорий со всего мира, но прежде всего из Мексики и других стран Латинской Америки.

Можно выделить шесть типов мигрантов, доминирующих в иммиграционном потоке:

- трудовые низкоквалифицированные кадры;

- специалисты-профессионалы высокой квалификации и студенты;

- беженцы;

- лица, прибывающие по линии воссоединения семей;

- лица, въезжающие в страну по программе иммиграционной лотереи;

- незаконные переселенцы.

После окончания холодной войны, а тем более после террористических актов в сентябре 2001 года особое внимание уделяется тем аспектам иммиграции, которые связаны с возможностью проникновения в страну террористов и членов организованных преступных группировок из-за рубежа. Усиливается контроль над международными финансовыми потоками, в том числе и денежными переводами мигрантов.

Президент Джордж Буш ещё в 2004 г. выступил с законодательной инициативой, призванной частично решить проблему нелегальной иммиграции. Буш планировал выдвинуть эту программу еще в самом начале своего президентства, но был вынужден отсрочить свое начинание в связи с терактами в сентябре 2001 года и последовавшим ужесточением иммиграционного контроля, а также по причине общего ухудшения отношений с Мексикой. Необычным является и тот факт, что Буш, опирающийся на поддержку консервативных политических слоев, выступил с довольно либеральных позиций, пойдя против значительной части Республиканской партии. Это можно рассматривать как свидетельство серьезности проблемы, которую президент, как бывший губернатор граничащего с Мексикой штата Техас, осознаёт в полной мере.

Немаловажно, что быстро растущая доля носителей испанского языка среди американского населения превращает их в значительную политическую силу, приводя к усилению межпартийной борьбы за их голоса. Иммиграционная амнистия 1986-го, например, привела к увеличению числа избирателей на 3 млн человек. Доля испаноязычных избирателей возросла с 2 % в 1988 году до 7 % в 2000-м и 9 % в период выборов-2004. Между тем более 90 % жителей, говорящих на испанском языке, поддерживают идею легализации нелегальных иммигрантов.

Инициатива Президента Буша состояла в следующем: незаконные переселенцы, находящиеся в настоящее время в Соединенных Штатах, получают юридическое разрешение на работу сроком на три года. Для этого им необходима поддержка работодателя, который пообещает принять их на работу. В течение трехлетнего периода иммигранты могут, уплатив определенные налоги и штраф, обратиться в соответствующие органы за получением постоянного иммиграционного статуса или выехать из страны и вывезти свои сбережения на законных основаниях. Желающие въехать в США также могли бы обратиться за временной трехлетней визой в американские консульства за рубежом.

Идеи Джорджа Буша в целом не встретили политической поддержки. В 2006 году вопросами иммиграции вплотную занялся Конгресс. Законодательная инициатива оказалась консервативной: нелегалы должны были уехать и запрашивать новую рабочую визу у себя в стране. Незаконное проникновение в страну предлагалось квалифицировать как уголовное преступление, сейчас оно считается административным правонарушением. Упор делался на запретительные и административные меры: быстрое расширение пограничной службы, создание иммиграционных тюрем и строительство заградительной стены вдоль части границы Соединенных Штатов с Мексикой. Причем из 1.900 миль границы заграждение должно было охватить лишь 300 миль. Палата представителей предлагала защитить 30% границы, Сенат – 15%. В конечном итоге Сенат отказался одобрить законопроект.

На наш взгляд, подход США по объединению всех правоохранительных функций в одном ведомстве имеет как положительные, так и отрицательные моменты. В первую очередь, создание подобного органа ведет к выводу на первых план силовых функций и преобладание правоохранительных задач. Вместе с тем в основе миграции лежат экономические факторы, которые при данном подходе могут нивелироваться и не учитываться. С другой стороны, создание Министерства внутренней безопасности позволило США акцентировать внимание и повысить эффективность мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции.[25] Реформа миграционной политики значилась среди предвыборных обещаний Барака Обамы в 2008-м, обеспечив ему поддержку испаноязычных избирателей.

То, что в течение последующих шести с половиной лет президентства Обама так и не смог договориться с Конгрессом об этой реформе, привело к резкому снижению активности испаноязычных избирателей на промежуточных выборах 2014-го, став одной из причин сокрушительного поражения демократической партии.

Иммиграционная концепция Обамы включала в себя как либеральные, так и жесткие ограничительные элементы (в частности, в годы его президентства было депортировано более полутора миллиона нелегалов). С точки зрения целей как демографической политики, так и обеспечения нужд рынка рабочей силы, особое значение имел «Акт мечты» («Развитие, помощь и

образование для малолетних мигрантов» — The DREAM Act). 20 ноября 2014-го Обама подписал радикальную исполнительную директиву.

Помимо облегчения въезда в страну высококвалифицированных специалистов, этот документ продлевал до трех лет срок отложенной депортации для 600 тысяч молодых нелегалов, подпадавших под действие директивы 2012 года, и распространяет ее приблизительно еще на 300 тысяч молодых нелегалов и 3,7 миллиона родителей иммигрантов — граждан или постоянных жителей Соединенных Штатов (при условии, что они могут подтвердить пребывание в стране по крайней мере с 1 января 2010 года, не вовлечены в серьезные нарушения закона и обязуются пройти соответствующие проверки, а также оплатить регистрационные пошлины, сборы и налоги на все доходы, полученные за время пребывания в США).

Директива не только откладывала их депортацию с возможностью дальнейшего продления этого нового статуса, но и позволяет им получить разрешение на работу и карточку системы социального обеспечения.

В своем телеобращении Обама заявил, что его директива — не амнистия и направлена на «вывод из тени» нелегалов, что важно как для повышения эффективности сбора налогов, так и для обеспечения правопорядка.

В сентябре 2017 года администрация президента Трампа в очередной раз вернулась к вопросам обсуждения миграционной повестки.

27 января 2017 года, он обнародовал указ, затрагивающий порядок въезда в США граждан из семи стран преимущественно с исламским населением: Ирана, Ливии, Сирии, Сомали, Судана, Йемена и Ирак. Указ президента Трампа предусматривал 90- дневный запрет на въезд в США для граждан этих ближневосточных государств, а также 120-дневный запрет на прием беженцев в США. При Бараке Обаме квота на прием беженцев составляла 110 тысяч человек в год, но в январе 2017 года Трамп сократил ее вдвое. К моменту принятия указа ежегодная квота на прием беженцев была уже почти выполнена: из 50 тысяч осталось принять меньше тысячи человек[26]. Однако принятие указа породило другую проблему. Сразу после обнародования указа были аннулированы 100 тысяч уже выданных виз[27].
В марте 2017 г. подписал новый указ аналогичного содержания, но с несколько более мягкими формулировками. Второй указ отличался, в частности, тем, что из списка стран, гражданам которых запрещался въезд в США, исключили Ирак. Кроме того, в нем оговаривается, что запрет не распространяется на держателей грин-карт, дающих право на постоянное проживание в США. Таким образом, политика США в отношении иммигрантов претерпела ряд изменений, в развитии миграционного законодательства начался новый этап.

Что касается въезда в США в современный период, то лицо, не являющееся гражданином или резидентом США, для получения возможности въезда в страну должно оформить визу в США: либо для постоянного проживания (иммиграционная виза), либо для временного нахождения в США (неиммиграционная виза). К неиммиграционным визам относятся: визы для деловых поездок и путешествий, визы для академического и языкового обучения, визы для программ обмена, для лиц въезжающих на работу, для транзита через Америку, для сотрудников СМИ, для домашнего персонала.

Въезд в Америку с деловыми целями позволяет виза B-1. Для развлекательных поездок, получения медицинской помощи и прочих целей некоммерческого характера выдается виза B-2. Довольно часто делопроизводство предполагает объединение этих типов виз – заявитель получает визу в США B-1/B-2. Консульский сбор за данную визу составляет $160. Обучение в американских университетах и колледжах осуществляется по студенческим визам категории F-1. Также по данному типу визы в Америке находятся студенты, проходящие языковое обучение. Наиболее часто иностранным студентам выдаются неиммиграционные визы в США F-1. Такой тип визы в США дается при прохождении учебы в аккредитованных учебных заведениях – университетах, частных школах, колледжах и пр. Неакадемическое обучение (например, повышение квалификации) требует получения визы M-1. При оформлении любого из этих типов виз необходимо предоставить в Посольство США форму I-20. Она подтверждает зачисление на программу и содержит важную информацию для анкеты. Кандидат должен также представить документы, подтверждающие, что он действительно направляется на обучение и обладает достаточными денежными средствами.

Если приезжающий на учебу заявитель обращается за получением неиммиграционной визы в США типа F1 или M-1, он должен доказать наличие у него средств на весь период пребывания в США. Если учеба и проживание финансируются спонсором, то нужно доказать, что спонсор является родственником заявителя. Можно предоставить свидетельство о рождении или иной документ, удостоверяющий степень родства. Также в Посольство США необходимо представить

документы, подтверждающие финансовую стабильность спонсирующего лица: справку с места работы, сберкнижки, оригиналы деклараций ФНС, справки об имеющихся вкладах и прочие доказательства[28].
Студент, получивший визу F-1, имеет право на прохождение практики по окончании учебного курса. Факультативная академическая работа может выполняться на протяжении 12 месяцев до окончания курса или уже по завершению учебы. Прохождение практики по визе F-1 не учитывается при заполнении документов на визу, в которых указывается дата окончания курса. Обращаясь за данной категорией визы, заявитель может претендовать на прохождение практики, даже если дата окончания учебного процесса хронологически истекла. В таком случае на форме I-20 должна быть проставлена отметка о согласовании с учебным заведением факта прохождения практики после учебы.

В зависимости от типа работ, для которых привлекается иностранец, ему необходимо получить визирование по одному из 6 типов рабочих виз. Стоимость консульского сбора составляет $190 за все виды рабочих виз в США. Для россиян рабочая виза может быть получена на срок до двух лет. Большинство видов визирования предполагает наличие петиции от работодателя либо кадрового агентства в США, утвержденной американской Службой гражданства и иммиграции. Наличие петиции является основанием для подачи заявки на получение одного из соответствующих видов виз в США. Получив петицию, кандидат представляет в ведомство указанный на ней номер квитанции.

Свидетельством того, что петиция утверждена, является уведомление формы I-797, выдаваемое претенденту на въезд. По этому уведомлению сотрудник Посольства удостоверяется в подлинности петиции, пользуясь информационной системой PIMS Госдепартамента. Помимо этого, кандидату желательно представить ксерокопию петиции I-129, а также документы, подтверждающие его квалификацию: резюме, характеристики от работодателей, дипломы и сертификаты. Утверждение петиции еще не означает, что заявитель получит рабочую визу в США. В выдаче соответствующего типа визы в США может быть отказано в случае, если заявитель не соответствует нормам закона.

Работники, причисляемые к обслуживающему персоналу для работы по дому (повара, горничные, няни), обязаны получить для въезда в США визу одного из трех типов – B1, A3 или G5. Если работодатель иностранного подданного – сотрудник дипмиссии (владелец визы типа A1/A2), его домашний персонал визируется по A3. Если работодатель является сотрудником транснациональной компании и въезжает в США по неиммиграционной визе типа G, то его работник получает визу типа G5. Для домашних работников, въезжающих на работу к американцу или к иностранцу с иным типом визы, иммиграционная американская служба предусматривает получение визы в США типа B1.

Для получения визы домашний работник должен иметь подтвержденный опыт работы сроком не менее года на аналогичной должности. Заявители на Domestic Employee Visa должны предоставить подтверждение того, что работник будет обеспечен жильем, питанием и авиабилетом в оба конца. Для получения визы в США личный помощник должен отработать на работодателя не менее года на дату въезда в США, либо работодатель должен подтвердить, что он регулярно привлекает к таким работам людей во время нахождения за пределами Америки. Виза B-1 для работников американца может быть выдана только в случае, если он не будет постоянно пребывать в США.

Что касается иммиграционных виз, то получение визы с возможностью постоянного проживания в Соединенных Штатах возможно и с помощью Программы диверсификации иммигрантов США. Она рассчитана на граждан тех стран, количество эмигрантов из которых на территорию североамериканского государства на протяжении ближайшей истории является традиционно низким. Лотерея подразумевает получение Green Card по лотерее. Это означает, что право на участие в лотерее виз в США имеют граждане государств, из которых за последние пять лет в США эмигрировало не более 50 тыс. человек. Перечень стран, граждане которых могут участвовать в Программе диверсификации, ежегодно корректируется.

Подбор кандидатов Программа выполняет случайной выборкой. Те, на кого пал выбор, получают визу типа DV. Квота на выдачу виз такого типа в текущем году определена правительством США на уровне 50 тыс. виз. Право на подачу заявления на визу DV имеют кандидаты, являющиеся гражданами стран из списка и отвечающие требованиям Программы относительно образования и опыта работы. Образование – не ниже школьной программы, опыт работы – не менее 2-х лет по специальности либо образование в соответствующей области. Подача заявки (участие бесплатно) осуществляется в электронном виде на веб-странице Программы диверсификации сайта Госдепа США.

2.2. Австралия

Государство Австралийский Союз, подобно США или Канаде, было создано трудом иммигрантов. Сегодня, согласно статистике, почти каждый четвертый житель Австралии родился за рубежом. Несмотря на заметные изменения в жизни австралийского общества и положения Австралии в мире, иммиграция и связанные с ней явления по-прежнему являются одной из основ общественной жизни.

Отличительной особенностью современной австралийской иммиграции является растущее разнообразие стран выхода иммигрантов. Если в конце 1940-х гг. среди родившихся за пределами Австралии преобладали выходцы из Соединенного Королевства - 66,7%, то по данным за 2000 г. их доля была равна 26%, представители же других европейских стран составляли 28% а выходцы из стран Азии - 24%.

Структурные изменения в составе иммиграционного населения стали следствием преобразований в политике правительства Австралии, в частности, отказа от концепции «белой австралийской иммиграции», ограничивающей приток населения из «неевропейских» стран. Первый шаг в этом направлении был сделан в 1958 г. принятием Закона о миграции, который отменил обязательное проведение письменного теста на владение мигрантом каким-либо из европейских языков. В тексте закона отсутствовали вопросы о расе, и, по словам министра иммиграции тех лет, «выдающиеся и высоко квалифицированные представители стран Азии» могли быть приняты Австралией в качестве иммигрантов. Период устойчивого роста численности выходцев из азиатских стран в Австралии начался в 1966 г., когда правительство страны сократило период ожидания получения гражданства страны для этой категории иммигрантов с 15 до 5 лет, уравняв их в правах с европейцами. При этом критерий отбора азиатских мигрантов «выдающиеся и высококвалифицированные» был заменен критерием «квалифицированные», что определило рост их числа с 746 чел. в 1966 г. до 2696 чел. в 1971 г.

Годом окончательного отхода от проведения дискриминационной политики стал 1973 г., когда были внесены поправки в Закон о гражданстве, отменяющие преференции британских иммигрантов, которые пользовались теми же правами, что и граждане Австралии, оставаясь подданными Соединенного Королевства. Натурализация стала возможна для всех без исключения иммигрантов после трех лет пребывания на территории Австралии в статусе постоянного жителя. Были определены три категории иммигрантов в качестве основы селективной постоянной иммиграции: семейный класс; гуманитарный класс; квалифицированные специалисты, привлекаемые в трудодефицитные отрасли экономики.

Современная миграционная политика Австралии направлена на достижение следующих целей: привлечение мигрантов, чьи квалификационные характеристики и профессиональный опыт соответствуют потребностями экономики страны, противодействие нелегальной иммиграции, развитие принципов мультикультурного общества.

Система управление миграционной политикой в Австралии имеет централизованную структуру. За реализацию миграционной политики страны в целом несет ответственность Департамент иммиграции и межэтнических отношений (Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs - DIMIA). В его задачи входит:

- рассмотрение заявлений на въезд, пребывание и работу в стране,

- иммиграционный контроль,

- борьба с нелегальной иммиграцией,

- интеграция иммигрантов,

- предоставление гражданства,

- развитие межэтнических отношений и принципов мультикультурного общества.

Следует отметить, что решения, вынесенные DIMIA, могут быть обжалованы в Трибунале по рассмотрению миграционных апелляций (Migration Review Tribunal). Это касается отказов DIMIA в выдаче или продлении виз, утверждения условий спонсорства и пр. Заявления о пересмотре дел, связанных с отклонением прошений о предоставлении убежища, поступают в Трибунал по рассмотрению апелляций беженцев (Refugee Review Tribunal).

Законодательную базу миграционной политики в Австралии составляют:

- Закон об иностранцах 1984 г. с последующими поправками,

- Закон о гражданстве Австралии 1948 г. с последующими поправками,

- Закон о миграции 1958 г. с последующими поправками,

- Закон о визовом регулировании 1997 г. с последующими поправками.

Основным принципом в работе над совершенствованием миграционного законодательства является стремление, с одной стороны, привлечь в Австралию иммигрантов-профессионалов, бизнесменов и инвесторов, а с другой, оградить страну от въезда нежелательных категорий мигрантов.

Численность прибывающих по каналам иммиграции квалифицированных специалистов/бизнес-иммиграции утверждается правительством в рамках так называемой миграционной программы (Migration Program). Правительство Австралии отказалось от прежней практики ежегодного планирования числа иммигрантов и перешло к практике трех - четырехлетнего планирования с ежегодным пересмотром плана.

Главной целью правительства Австралии в области трудовой иммиграции является обеспечение притока квалифицированных специалистов при сохранении баланса интересов работодателей и защиты внутреннего рынка труда. Программа иммиграции квалифицированных специалистов включает независимую профессиональную иммиграцию, спонсорскую иммиграцию, где спонсором выступают австралийские работодатели, нанимающие иностранных специалистов в случае отсутствия претендентов на занятие вакансии на внутреннем рынке труда, и семейно-спонсорскую иммиграцию (для тех, кто имеет родственников в Австралии).

Программа предусматривает создание возможности для иммиграции лиц, чьи образование, квалификация и опыт работы могут представлять интерес для экономики Австралии, что формализовано в наличии особого перечня профессий, пользующихся спросом на рынке труда Австралии. Оценка претендента основана на балльной системе. Для того чтобы стать иммигрантом, необходимо набрать определенное количество баллов, которые начисляются за возраст, образование, квалификацию, стаж работы по специальности, знание языка. Существуют минимальные требования к претендентам, невыполнение которых не позволяет им подавать заявление на визу. Для лиц, имеющих спонсорскую поддержку, устанавливается более низкий проходной балл. Различное количество баллов присуждается за разные виды профессий. Обладателям определенных профессий может быть предложено пройти специальный языковый тест. Составляется список профессий, дефицитных на австралийском рынке труда. Начисляются баллы за дополнительный (кроме минимального) стаж работы и за квалификацию супруга претендента.

Согласно законодательству Австралии, лица, пытающиеся въехать в страну без визы или дорожных документов, а также нарушившие условия временного пребывания в Австралии, считаются нелегальными иммигрантами. Особенность географического положения страны обуславливают наличие относительно небольшого числа иммигрантов, въехавших без соответствующих документов. Основную долю нелегальных иммигрантов составляют лица, остающиеся в стране по завершении срока действия визы, а также работающие без получения соответствующего разрешения.

Борьба с нелегальной иммиграцией рассматривается правительством страны как одно из важных направлений миграционной политики. «Правительство твердо намерено обеспечить целостность границ, эффективный контроль и управление перемещением населения через государственные границы Австралии». Основная ответственность за реализацию миграционного законодательства в части борьбы с незаконным проникновением и пребыванием на территории государства возложена на Департамент иммиграции, который выполняет функции пограничного контроля, предупреждения проникновения в страну лиц, чье пребывание на территории Австралии нежелательно, расследования нарушений миграционного законодательства, задержания и депортации нелегальных иммигрантов. Одним из инструментов, используемых DIMIA, является компьютерная база данных «The Movement Alert List», содержащая сведения о лицах, чей въезд может представлять угрозу благосостоянию страны (совершившие криминальные преступления, нарушившие миграционное законодательство и пр.).

Все компании, осуществляющие международные авиаперевозки, обязаны представлять DIMIA данные о пассажирах. Такая система контроля пассажиропотока позволяет DIMIA в режиме реального времени выпускать директивы в адрес воздушных перевозчиков в случае, если пассажиры не располагают документами, допускающими их въезд на территорию страны. DIMIA располагает штатом служащих в международных аэропортах стран, имеющих прямое воздушное сообщение с Австралией, основная функция которых содействовать работникам аэропортов в проверке дорожных документов.

Вовлечение в организованную контрабанду людских ресурсов рассматривается как основной фактор роста нелегальной миграции. Внеся в 2001 г. изменения в законодательство в части ужесточения мер борьбы с незаконным проникновением на территорию страны, правительство Австралии заявило о своей непримиримости в отношении деятельности, связанной с провозом нелегальных иммигрантов. С этой целью применяются следующие меры:

- создание иммиграционной зоны, в которую вошли острова, расположенные в северной части побережья Австралии;

- лишение лиц, въезжающих в страну нелегально и претендующих на получение убежища в Австралии, возможности обратиться в будущем за получением визы на постоянное пребывание, а также возможности воссоединения в Австралии с членами семьи. В случае выезда за пределы страны, их возвращение на территорию Австралии запрещается;

- ужесточение наказания лиц, способствующих незаконному въезду иностранцев: лишение свободы на срок от 5 до 20 лет (от 8 до 20 лет при повторном нарушении закона) и взыскание штрафа в размере 220 тыс. долл. США;

- расширение правомочий австралийских береговых служб в выявлении и задержании судов, занимающихся транспортировкой нелегальных иммигрантов;

- увеличение штата служащих иммиграционных служб;

- активизация информационных кампаний за рубежом, целью которых является предупреждение нелегальной иммиграции.

В настоящее время Австралия является одной из самых привлекательных в иммиграционном отношении стран. Она наряду с Канадой и Норвегией занимает лидирующие позиции в мире по уровню жизни населения.

На сегодняшний день, иммиграционная политика Австралии преследует достижение таких целей:

— противодействие нелегальной иммиграции;

— привлечение мигрантов, возможности которых соответствуют потребностями экономики Австралии;

— развитие принципов мультикультурного общества.

На сегодняшний день, существует несколько направлений иммиграции в Австралию: профессиональная иммиграция, семейная иммиграция, бизнес иммиграция. Профессиональная иммиграция основывается на специалистах определенных профессий, чья специальность востребованна на рынке труда Австралии. Такие списки определяются Департаментом Иммиграции и Защиты Границ Австралии и публикуются ежегодно 1 июля. Профессиональная иммиграция может быть нескольких видов: независимая иммиграция в Австралию; иммиграция в Австралию со спонсорством штата/территории; иммиграция в Австралию со спонсорством родственника; иммиграция в Австралию со спонсорством работодателя.

Семейная иммиграция в Австралию, как тоже следует из названия, дает возможность получить постоянную визу Австралии членам семьи граждан или резидентов Австралии. В зависимости от категории семейного родства, а также индивидуальных обстоятельства дела, определяется и подкласс визы Австралии. Существуют следующие категории семейной иммиграции: родительская виза; виза ребенка; виза жениха/невесты; супружеская (партнерская) виза; виза последнего родственник.

Программа бизнес иммиграции в Австралию направлена на получение краткосрочных, долгосрочных и постоянных виз в Австралию для предпринимателей, нацеленных на покупку, создание или развитие собственного бизнеса в Австралии. Также есть категории виз, предполагающих крупные инвестиции в экономику Австралии.

Также следует отметить изменения, произошедшие в миграционной политике Австралии в 2018-2019 году. Во-первых, Австралия предоставляет новую временную спонсорскую визу для родителей. Такая виза позволит родителям мигрантов проживать в Австралии до 5 лет, заявители смогут выбирать между 3-летней и 5-летней визой. Трехлетняя виза будет стоить 5000 долларов, пятилетняя обойдется в 10000 долларов. Новые родительские визы смогут быть продлены на срок до 10 лет.

Во-вторых, В ноябре 2018 года правительством Австралии был принят законопроект об миграционных поправках Migration Amendments Bill. Согласно ему, создается новая структура спонсорства, которая теперь делает подачу заявки на партнерскую визу двухэтапной. Спонсор в Австралии должен сначала подать соответствующую заявку, а заявление на партнерскую визу

может быть подано только после одобрения заявки на спонсорство. Время обработки заявки на спонсорство составит около 12 недель.

В-третьих, Премьер-министр Скотт Моррисон объявил о сокращении числа иммигрантов. Он указал, что лимит в 2019 год убудет ограничен числом 160 000 человек. Штатам и территориям будет предоставлен больший контроль при принятии решения о приеме иммигрантов. Например, квота на визу подкласса 190 была увеличена с 800 до 1400[29]

2.3. Федеративная Республика Германия

Федеративная Республика Германия - государство в мире с наиболее крупным экономическим и демографическим потенциалом. С вступлением в силу права получения гражданства Германии (2000) и закона о миграции (2005) миграционная политика Германии предопределила то, что Германия фактически стала страной мигрантов. Политика интеграции стала важным аспектом германской миграционной политики. Правительственная коалиция ХДС / ХСС / СПД под руководством канцлера ФРГ Ангелы Меркель в ноябре 2005 года приняла решение об оказании всестороннего содействия интеграции мигрантов и привлечении в Германию новых мигрантов. Главной задачей федерального правительства является интеграция миллионов членов семей мигрантов в германское общество.

Принятие закона о миграции стало кульминационным пунктом в изменении федеральной политики в Германии по отношению к мигрантам, начиная с рынка труда, использования гуманитарных технологий в процессе их интеграции в германское общество, обеспечения права на безопасное проживание в стране.

Во многом современная миграционная политика определилась законами, принятыми после второй Мировой войны (1949), когда была принята Конституция ФРГ. Статус беженца был вписан в отдельный параграф основного Закона государства (116: «Лица, преследуемые по политическим мотивам, имеют право на убежище»). Определение условий получения статуса репатрианта оставалось в полномочиях земель. Статус был уточнен затем в Законе о репатриантах. В 1982 году принят Закон о предоставлении политического убежища - предполагал ускорение процедуры при сохранении конституционных гарантий защиты беженцев. В 1982 году вступили в силу поправки к Закону об иностранцах - введение визового режима для иностранцев вне ЕС, намеревающихся находиться в ФРГ более трех месяцев.

В 1988 году стала действовать программа интеграции переселенцев. Была предложена не односторонняя модель интеграции, когда мигранты «подстраиваются» под новые социумы, а взаимное приспособление и культурное обогащение. В 1989 году принят Закон о распределении переселенцев. Предписывал обязательную регистрацию репатриантов в федеральных лагерях для переселенцев и дальнейшее размещение их по землям в строгом соответствии с направлением лагеря для тех репатриантов, которые получают социальную помощь государства.

В 1990 году вступил в силу Закон о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ, называемый сокращенно «Закон об иностранцах». Обозначил возможности попадания в Германию для этнических мигрантов - теперь это можно было сделать только при наличии разрешения на прибытие и заявление. Ряду категорий мигрантов - иностранцам, прожившим постоянно и легально в ФРГ 15 лет, если они могут сами содержать себя и членов своей семьи без привлечения социальной помощи или пособия по безработице; молодым иностранцам (в возрасте от 16 до 23 лет) при условии отказа от предыдущего гражданства, восьми лет постоянного и законного проживания и шести лет посещения школы в ФРГ и отсутствия судимости - предлагается облегченный вариант предоставления гражданства.

В 1990 году подписано Шенгенского соглашения, которое предусматривает свободу передвижения и особые миграционные преференции гражданам Шенгенской зоны. В 1994 году принят Закон о регистре иностранцев. Закон предписывает заносить данные об иностранных гражданах в «Центральный регистр иностранцев» - компьютерную базу данных, к которой имеют доступ несколько ведомств, в том числе полиция.

В 1997 году вступили в силу поправки к Закону «О помощи лицам, претендующим на политическое убежище», согласно которым на 20% по отношению к ранее установленным размерам сокращается социальная помощь, а также расходы на медицинское обслуживание данной категории иностранцев. Кроме того, в связи с большим числом безработных в стране, запрещена выдача разрешений на работу в течение двух лет лицам, претендующим на политическое убежище. Принятие подобных поправок вызвано большой нагрузкой на федеральный и земельные

бюджеты, которые не в состоянии полностью обеспечивать социальной помощью около 440 тыс. иностранцев, претендующих (на тот момент) на политическое убежище в ФРГ.

В 1999-2000 гг. приняты новые Законы о гражданстве ФРГ и о правах иностранцев. Предусматривается возможность получения немецкого гражданства по рождению для детей, оба родителя которых являются иностранцами при соблюдении ряда условий: дети рождены на территории Германии, по крайней мере, один из родителей легально и постоянно проживает в Германии не менее восьми лет и этот родитель имеет разрешение на проживание по статусу «Правомочие на пребывание» либо - на протяжении не менее трех лет - неограниченное по сроку разрешение на проживание по статусу «Разрешение на жительство». Другое новшество этого Закона: если раньше переселенцы, их потомки и супруги (с более чем 3-летней продолжительностью брака до выезда в ФРГ) по приезду в Германию получали конституционный статус немца, что, в свою очередь, давало им право «автоматического» обретения немецкого гражданства по своему заявлению, то теперь эти лица становятся гражданами Германии одновременно с выдачей им свидетельства позднего переселенца, то есть по завершении процесса признания их статуса.

В 2005 году принят Закон об управлении и ограничении иммиграции. Для беженцев предусмотрена облегченная процедура получения вида на жительство. На жительство в Германию для воссоединения семьи могут переехать и дети претендентов на политическое убежище, а также беженцев, если возраст детей не превышает 18 лет. В отличие от предыдущих документов, в Законе оговаривается возможность в течение одного года подыскать себе место работы иностранным студентам. Высококвалифицированные специалисты, работающие в сфере компьютерных технологий, могут получить бессрочный вид на жительство сразу по прибытии в Германию (в отличие от студентов). Вновь прибывшим в страну иммигрантам гарантирована помощь в интеграции. Она должна осуществляться в первую очередь с помощью интеграционных курсов. Интеграционный курс предполагает базовый и расширенный курс немецкого языка (600 учебных часов), а также ориентационный курс (30 учебных часов) об истории, культуре и правовой системе Германии. Интеграционный курс заканчивается экзаменом, который необходимо сдать в определенные сроки. По окончании курса выдается сертификат об успешном участии в интеграционном курсе. Без сертификата постоянный вид на жительство теперь, как правило, не выдается. В случае получения прав гражданства при предъявлении сертификата об успешном окончании интеграционного курса, требуемый 8-летний срок законного и постоянного пребывания в Германии может сократиться на 1 год.

В 2005 году приняты поправки к Закону об иностранцах. Право на иммиграцию в Германию вновь предоставлено людям, имеющим одного родителя-еврея, которые могут въехать в страну вместе со своими супругами и несовершеннолетними детьми. Главное условие: их должна принять еврейская община Германии. Правом на выдачу приглашений теперь наделен не только Центральный совет евреев Германии, но и Движение прогрессивного иудаизма.

С 2007 года действуют поправки к Закону об иностранцах. В основном они касаются лиц, подавших прошение о предоставлении политического убежища, но не получивших статуса беженца. В соответствии с предлагаемыми поправками непризнанные беженцы могут получить ограниченный по сроку вид на жительство, если смогут в течение двух с половиной лет после принятия поправок (до конца 2009 г.) найти работу. Обладатели этого статуса при этом обладатели не смогут пользоваться социальными благами наравне с гражданами ФРГ.

Таким образом, приведенный перечень законодательных актов страны в зоне «иммиграционных вопросов» позволяет увидеть актуальность миграционной проблематики для современной Германии. В немецких СМИ часто появляются аналитические статьи о состоянии миграции в стране и мире. В законодательстве страны вряд ли найдется другой вопрос, привлекающий в последние годы столько внимания. Изменения следует за изменениями. По всей вероятности, современная Германия является одной из самых регламентированных в мире стран в вопросах пребывания на своей территории иностранцев.

Начиная с 1994 года в Германии отменяется запрет на работу для иностранных граждан из стран, не входящих в Европейский Союз.
Принимается ряд межправительственных соглашений, которые регулируют использование трех групп трудящихся-мигрантов:
А. Двусторонние соглашения о сезонных работниках. Вначале 90-х годов эти соглашения были подписаны Германией с Хорватией, Польшей, Румынией, Словакией, Чешской Республикой, Венгрией и Болгарией. С мая 1993 года в Германии за привлечение сезонной рабочей силы для работодателей была установлена плата в размере 100 немецких марок за каждого работника.
В. Двусторонние соглашения по проектным работникам для выполнения определенного вида услуг. Участие в работе по проекту предполагает, что иностранная компания заключает с

местной компанией контракт на выполнение особого вида работ (contract of service). Для выполнения этих работ зарубежная компания на ограниченный срок привлекает и использует свою рабочую силу. Осуществление проекта не предполагает одновременный въезд в страну членов семей работников.
В двусторонних межправительственных соглашениях на выполнение работ по проекту оговариваются такие рамочные условия, как двусторонний характер соглашения, максимальная продолжительность пребывания в стране работников, участвующих в проекте, максимальная квота в год на использование иностранной рабочей силы, учет ситуации на рынке труда. Размеры зарплаты и характер условий труда работников по проекту определяются принимающей стороной. Однако саму зарплату для используемых работников и взносы на их социальное страхование выплачиваются иностранной компанией.

В период между 1989 и 1993 гг. Германия заключила такие соглашения с целым рядом стран. В их числе: Болгария, Чехия, Югославия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Словения, Польша, Румыния, Латвия, Турция, Венгрия, Литва.

Для участия в проекте иностранные работники должны получить разрешение на работу, которое выдается только после согласования общего контракта работодателем с региональной службой занятости. Как правило, разрешения на работу выдаются на срок работы по проекту, но не более, чем на два года. В отдельных случаях этот срок может быть продлен максимально до трех лет. За каждого работника по проекту потенциальный работодатель вносит плату в размере приблизительно 1100 евро в год.

С. Двусторонние соглашения о занятости гостевых работников. В соответствии с этими соглашениями предусматривается, что в ходе обмена гостевыми работниками они могут при выезде из своей страны повысить квалификацию и знание языка. Число временных работников, которые регулируются этими соглашениями, незначительно. Поэтому они не оказывают практически никакого влияния на местный рынок труда. В период 90-х Германия заключила соглашения в данной области с рядом стран: Албания, Болгария, Латвия, Польша, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Чехия, Венгрия.
Период реформирования иммиграционной политики начался в новом тысячелетии, когда было объявлено о начале в Германии с 1 августа 2000 г. новой программы приема иностранных компьютерных специалистов и предоставлении в рамках этой программы гринкарты для высококвалифицированных профессионалов в области компьютерной техники и информационных технологий (по аналогии с приемом иностранных специалистов в США на основании рабочей визы H-1).

Предполагается, что в связи с возникновением дефицита квалифицированных работников в различных областях экономики и острой потребностью немецкой промышленности в специалистах по информатике в Германии в ближайшие годы будут выданы 20 тыс. разрешений на временное проживание и работу в ФРГ программистам и компьютерщикам из любой страны мира, включая страны, не входящие в Европейское Сообщество. С соискателями, отобранными Министерством труда ФРГ, будут заключены рабочие контракты на срок до пяти лет. При этом автоматического вида на жительства в Германии данная программа не предусматривает. Для получения вида на жительство иностранцу необходимо прожить в Германии 7 лет.

Разрешается приезд в Германию членов семьи отобранного кандидата. Муж или жена специалиста, получившего в Германии работу, имеют также право заключить рабочий контракт на срок до 2,5 года.

По действующему ныне немецкому законодательству, общее понятие разрешения на работу (Arbeitsgenehmigung) конкретизируется двумя понятиями:

- во-первых, разрешение на работу (Arbeitsterlaubnis);

- во-вторых, право на работу (Arbetsberectigung).

В соответствии с Социальным законодательством Германии (параграф 285 раздела III «О содействии трудоустройству») свидетельство о разрешении на работу (Arbeitsterlaubnis) выдается иностранным гражданам в каждом конкретном случае с учетом состояния рынка рабочей силы. При этом трудоустройство иностранного работника не должно оказать негативное влияние на занятость местного населения. Условия труда для иностранца должны быть не хуже, чем у немецкого работника.

Условием для первичной выдачи разрешения на работу для различных категорий лиц может быть легальное проживание иностранца в Германии в течении определенного времени непосредственно перед подачей ходатайства на получение разрешения, либо прибытие в ФРГ до определенного момента.

В соответствии с Законом о содействии занятости (Socialgesetzbuch III - Arbeitsfoerderung) разрешение на работу (Arbaitsterlaubnis) выдается на период до 1 года, действительно для выполнения определенного вида деятельности на данном предприятии или без ограничения на определенную профессиональную деятельность и на работу на конкретном предприятии.

Первичное разрешение на работу выдается через определенное время законного пребывания иностранца в ФРГ. Так называемое время ожидания (Wartezeit) составляет:

- четыре года для иностранцев, которые в качестве супругов или детей иностранного гражданина имеют вид на жительство или разрешение на проживание с определенной целью, если этот гражданин имеет ограниченное разрешение на пребывание (Aufenthaltsbewiligung);

- один год для супругов и детей иностранцев, имеющих разрешение на работу и право на проживание (Aufenthaltsbefugnis) или допущение проживания (Duldung).

Согласно Социального законодательства Германии (параграф 286 раздела III «О содействии трудоустройству») свидетельство о праве на работу (Arbaitsberectigung) выдается иностранным гражданам в случае, если:

1. у них имеется вид на жительство (Aufenthalrserlaubnis) или право на проживание для вынужденных мигрантов (Aufenlhaltsbefugnis) и:
   (a) если они при этом в течение пяти предыдущих лет законно работали по найму на территории ФРГ и вносили взносы социального страхования;
   (b) в течение шести лет непрерывно проживали на территории Германии, а также:
2. условия их труда будут не хуже в сравнении с условиями труда немецких работающих. Не засчитывается как трудовой стаж:

(а) время, когда иностранец работал в Германии на основании договора, заключенного между его работодателем за границей и немецким предприятием,

(б) время, когда иностранец был освобожден от необходимости получения разрешения на работу,

(в) время работы до момента выезда из ФРГ при смене своего постоянного места жительства,

(г) время деятельности, направленной на подготовку к работе за пределами ФРГ (стажировка в Германии).

Свидетельство о праве на работу действительно без ограничений на определенное предприятие, профессию, отрасль экономики или регион. Оно выдается иностранному гражданину вне зависимости от ситуации на рынке труда и на неограниченный срок, если он:

- проживает совместно с членом семьи - гражданином ФРГ - и имеет одно из разрешений на проживание;

- имеет бесспорное право на получение убежища в Германии;

- имеет одно из удостоверений личности для беженцев, выданное властями ФРГ;

- принят в ФРГ как беженец в рамках гуманитарных акций помощи;

- в течении 6 лет непрерывно находится на территории Германии и имеет вид на жительство или разрешение на проживание.

Иностранцам, состоящим в браке с немецкими гражданами, разрешение на работу выдается только при существовании реальных семейных отношений, когда есть предпосылки для продления вида на жительство.

В соответствии с действующим законодательством не требуется разрешение на работу следующим группам иностранных граждан:

- персоналу, непосредственно занятому в сфере транспортных перевозок пассажиров и товаров, если юридический адрес работодателя находится за пределами ФРГ, а также экипажи морских, речных и воздушных судов, за исключением пилотов, бортинженеров и навигаторов, работающих на предприятиях с местонахождением в Германии;

- лицам, постоянно проживающим за границей, работающим на иностранных предприятиях и прибывшим в ФРГ в целях осуществления монтажных работ, ремонта поставленного оборудования, его обслуживания; прибывающим на переобучение в рамках экспортных или лицензионных соглашений или для обслуживания выставочных стендов, оказания в связи с этим услуг некоммерческого характера, если их пребывание в Германии не превышает 3 месяца;

- лицам с постоянным жительством за пределами ФРГ, прибывающим в Германию в качестве специалистов-профессионалов (видные ученые, деятели искусств, спортсмены) сроком до 3-х месяцев;

- лицам со случайным однодневным заработком;

- преподавателям, научным работникам и ассистентам высших учебных заведений или научным сотрудникам исследовательских учреждений, если существует общественный интерес к их занятости благодаря особым профессиональным знаниям, а также преподавателям общеобразовательных и признанных государством частных школ;

- студентам и учащимся вузов и техникумов, имеющим временную работу; иностранным учащимся, работающим в каникулы по международному обмену; студентам и учащимся, получившим работу на каникулы через бюро по трудоустройству, которое имеет специальные полномочия от федерального ведомства по труду;

- сотрудникам дипломатических и консульских представительств или международных организаций, а также лицам из обслуживающего персонала, если последним для занятия трудовой деятельностью не требуется разрешение на пребывание;

- журналистам, корреспондентам и комментаторам, работающим по направлению иностранных информационных агентств, аккредитованным в этих целях в ведомстве прессы и информации федерального, правительства;

- профессиональным спортсменам и тренерам, оформленным через германское спортивное объединение, если их квалификация официально признается, а соответствующее объединение должным образом оплачивает их пребывание в стране;

- лицам из состава поиск НАТО, которым не требуется разрешение на пребывание в ФРГ;

- лицам, осуществляющим коммерческую деятельность за границей в интересах немецкого работодателя и постоянно проживающим за рубежом, если они в рамках своей деятельности работают в ФРГ сроком до 3-х месяцев;

- иностранным студентам, приезжающим в ФРГ на практику сроком до 6 месяцев, если эта работа непосредственно по специальности и осуществляется в рамках международного студенческого обмена по согласованию с Центральным бюро по трудоустройству федерального ведомства по труду;

- иностранным гражданам, рожденным в ФРГ.

Основными федеральными органами, занимающиеся вопросами регулирования въезда, пребывания и занятости иностранных граждан в Германии являются:

- Федеральное министерство внутренних дел (Federal Ministry of the Interior), ответственное в Правительстве ФРГ за разработку миграционного законодательства и осуществление иммиграционной политики. Руководит деятельностью Федеральной пограничной службы (Border Guard) и Федеральным ведомством по вопросам миграции и беженцев (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Федеральная пограничная служба осуществляет паспортный контроль и регулирование всех вопросов пересечения государственной границы.

- Федеральное министерство иностранных дел (Federal Ministry of Foreign Affairs), регулирующее визовую политику и выдачу за рубежом виз через посольства и консульства;

- Федеральное министерство труда и социальных дел (Federal Ministry of Labor and Social Affairs), в функции которого входит регулирование вопросов интеграции и реинтеграции иностранных работников в Германии. С согласия министерства труда могут быть сделаны исключения из общего правила для отдельных лиц и категорий работников;

- Федеральное ведомство по труду, г. Нюрнберг (Federal Labor Office, Nueremberg), в компетенцию которого входит контроль за выполнением Закона о содействии занятости, регулирование допуска иностранной рабочей силы на рынок труда, а также выдача разрешений на работу и принятие санкций к работодателям за незаконное использование иностранной рабочей силы. Через Центральное бюро по труду, г. Франкфурт на Майне (Central Labor Office, Frankfurt) и региональные службы занятости (State Employment Agencies) реализует государственные программы в области трудовой миграции.

Для проживания в Германии иностранец обязан иметь документ, свидетельствующий о его праве на проживание. Установленные немецким законодательством правила получения разрешения на пребывание существенно различаются для граждан Евросоюза и для иностранцев из третьих стран. Иностранные граждане Европейского Союза и члены их семей получают в Германии особый вид разрешения на пребывание, которое носит чисто уведомительный характер, что соответствует международным договоренностям о свободе передвижения в рамках ЕС.

Процедуры получения разрешения на пребывание для иностранных граждан третьих стран, не входящих и Европейский Союз, определяется Законом об иностранцах от 9 июля 1990 г.,

вступившего в силу I января 1991 г. По общим правилам иностранцы могут получить в Германии четыре вида разрешения на пребывание:

- вид на жительство (Aufenthaltserlaubnis). В соответствии с параграфом 15 Закона об иностранцах, вид на жительство получают лица, впервые въезжающие в страну; при этом цель пребывания в документе не указывается. Выдается, как правило, на ограниченный срок, но может быть в дальнейшем и продлен. Работающим иностранцам может быть выдан бессрочный вид на жительство в случае, если они: (а) в течение пяти лет имели вид на жительство с ограничением срока пребывания, (б) их трудовая деятельность не привязана к определенной профессии на определенном предприятии, (в) владеют разговорным немецким языком, (г) имеют достаточные жилищные условия для себя и членов своей семьи;

- право на проживание (Aufenthaitberechtigung). Согласно параграфу 27 Закона об иностранцах, право на проживание выдается иностранцу, уже длительное время находящемуся на территории Германии, предоставляется на неограниченный срок, не обязывает к проживанию на определенной территории и обеспечивает более широкие права на защиту от выдворения из страны. Выдается лицам, которые:

(а) имели в течение восьми лет документ на пребывание,

(б) имеют работу,

(в) в течение шестидесяти месяцев вносил взносы в пенсионный фонд и другие социальные фонды,

(г) не подвергались в течение последних трех лет штрафам за серьезные правонарушения; - ограниченное разрешение на пребывание (Aufenthaltsbcwiliigung).

В соответствии с параграфом 28 Закона об иностранцах, дает право иностранцам на ограниченное во времени пребывание на территории ФРГ с определенной целью. Исключает возможность его дальнейшего продления. Выдается в случае посещения иностранного гражданина членами семьи, прохождения обучения, стажировки, практики и т.д.

Иностранным гражданам для занятия трудовой деятельностью в ФРГ требуется специальное разрешение федерального ведомства по труду, если иное не оговорено в международных соглашениях. Согласно первого параграфа Положения о разрешении на работу иностранцев, разрешения на работу выдается в Германии с ограничением в отношении рода деятельности или определенного предприятия или без такого ограничения.

В общих правилах трудоустройства иностранных граждан имеются исключения. Согласно Социального законодательства Германии по состоянию на 1 февраля 2000 г. не требуется разрешение на работу (параграф 284 раздела III О содействии трудоустройству) для:

- лиц, которые являются гражданами стран, входящих в Европейский Союз;

- иностранных граждан, которым выданы свидетельства о бессрочном виде на жительство (Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis) или о праве на проживание (eine Aufenthaltberechtigung);

- других иностранцев, пребывание которых предусмотрено двусторонними межгосударственными соглашениями.

2.4. Особенности миграционных процессов в Китае: история и современность

Периодизация истории развития миграционных процессов в Китае, по мнению Е. В. Чиркова, включает в себя три периода:

– Первый период представляет собой интервал с 1860 г. до образования КНР в 1949 г.

– Второй период охватывает эпоху строительства социалистической экономики при Мао Цзэдуне и его ближайших последователях: с момента образования КНР в 1949 г., вплоть до начала реформ и открытости в 1978 г.

– Третий период истории китайской миграции берет начало с 1979 г. по настоящее время[30]. Мы будем придерживаться периодизации Е. С. Анохиной, которая в истории развития китайских миграционных процессов выделяет четыре этапа:

Первый этап охватывает период с древнейших времен и до 19 века, характеризуется миграцией в основном в страны Азии, преимущественно Юго-Восточную ее часть.

Второй этап покрывает период с XIX века, время упадка династии Цин и значительного ослабления Китая, и до образования КНР в 1949 году. В этот период значительно расширилась география китайской миграции, однако основным каналом миграции была торговля кули.

Третий этап включает в себя период 1949-1978 годов, специфической чертой которого является закрытость границ и практически полное отсутствие миграции из КНР.

Четвертый этап, начавшийся с политики реформ в 1978 году, отличается большим размахом и новыми качественными характеристиками[31]
Рассмотрим их подробнее.

История китайской миграции насчитывает более двух тысяч лет. Первые упоминания о ней наблюдаются в эпоху династий Цинь и Хань в 221 г. до н. э. – 220 г. н. э.; в тот время первые китайские переселенцы направлялись по Шелковому пути на запад и по морю на восток. Тем не менее, в этот период миграция имела нерегулярный характер, вследствие этого о полноценном процессе китайской миграции стоит говорить только с начала эпохи династии Тан (618-907 гг.).

Во время династии Тан и Южная Сун (618-1279 гг.) существенная масса населения Китая начала концентрироваться на юго-востоке страны из-за внутренних трудностей, вследствие чего возникли серьезные проблемы, связанные с перенаселенностью и недостатком земель. Все это принуждало безземельных крестьян, ремесленников и купцов отправляться в Наньян (ЮВА в то время) в поисках заработков. Многие остались на территории нынешних Сингапура, Индонезии, Малайзии, Вьетнама, Таиланда и Филиппин. Они образовали первое поколение зарубежных китайцев. Их общее количество насчитывало более 100 тыс. человек. Торговцы уезжали в Наньян продавать текстиль, чай, фарфор, металл, покупать специи, сандаловое дерево, лекарственные травы и т.д.

Во время династий Юань и Мин (1271-1644 гг.) расширялась внешняя торговля и морские поездки. Тем не менее, в период династии Мин (1368-1644 гг.) были позволены только официальные и санкционированные государством морские поездки и торговые миссии. Частная торговля за границей была запрещена, однако торговцы продолжали торговлю в ЮВА, нарушая данный запрет[32].
Китайские купцы, находившиеся в момент выхода запрета за границей, не могли возвращаться на родину, и были вынуждены остаться за пределами Китая. Данная мера стала причиной значительных изменений в китайских сообществах за границей. Если ранее основной процент китайских торговцев всегда возвращался в страну после зарубежных поездок, то после издания запрета они оставались за границей на постоянное место жительство, что содействовало образованию устойчивых позиций китайского капитала в экономиках стран ЮВА. К XV в. экономика региона попала под контроль китайских торговцев

С приходом в ЮВА европейцев в XVI в. китайцы стали посредниками между ними и местными жителями. По мере расширения экономических перспектив усиливалось китайское присутствие в ЮВА. Специи, сахар, металл стали основными вещами китайской торговли[33].
По мере расширения европейской колонизации в ЮВА активизировалась и китайская миграция в данный регион. Произошли изменения в социальной структуре зарубежных китайских диаспор. Китайцы заняли четыре основных позиции колониальной экономики: откупщики по сбору налогов и пошлин, посредники в торговле между местным населением и европейцами, финансисты (ростовщиков) и рабочие (в основном на добыче олова и каучука). К концу XVI в. Голландская Ост-Индская компания начала торговать перехваченными в море китайскими рабочими. Таким образом первые китайские кули появились в ЮВА.

Время правления маньчжурской династии Цин (1644-1911 гг.) стало периодом наиболее массовой миграции китайцев за границу. Территории ЮВА нуждались в китайской продукции и привлекали немалое количество китайских коммерсантов, крестьян, рыболовов и ремесленников. Наиболее активно шла миграция в Сиам.

К началу XVII в. китайское население Сиама насчитывало около 3 тыс. человек. Все же в период династии Цин по причине хороших отношений между Китаем и Сиамом туда каждый год приезжало более 7 тыс. китайцев. В результате к 1821 г. китайское население Сиама насчитало уже более 700 тыс. человек.

В эпоху династии Цин ареал проживания зарубежных китайцев раскинулся на 30 стран мира, тем не менее, точных данных о количестве зарубежных китайцев в это время нет.

С середины XVIII века династия Цин изолировала Китай от влияния западной цивилизации, надеясь укрепить суверенитет страны и оградить ее экономику от иностранной конкуренции. Однако такая политика принесла печальные плоды: помешала участию Китая в начавшейся промышленной революции, обрекла его на технологическую и военную отсталость и, в конечном счете, на беззащитность перед внешней агрессией.

Первой формой империалистической агрессии против Китая стала опиумная торговля. Опиумные войны стали закономерным следствием закрытости и изоляции, на которых в XVIII веке строилась политика Китая. Правящая династия Цин таким образом старалась избавить страну от

иностранного влияния. Проводя политику автаркии, китайское правительство отказывалось приобретать импортные товары и свело к минимуму внешнеторговые связи, ограничив их южным городом Гуанчжоу (Кантоном, как называли его европейцы). При этом иностранцам разрешалось вести дела только через китайских купцов-посредников, имевших лицензии[34].
Опиумные войны стали для Поднебесной империи, считавшей иностранцев варварами, унижением национальной гордости. В результате этих войн Китай утратил политическую самостоятельность, а Великобритания, Франция и США получили право беспрепятственно торговать на территории Китая. Однако, несмотря на ущемление прав коренных жителей и ощутимый удар по экономике, эти события имели и положительный эффект. После многовековой изоляции страна открыла свои двери новым технологиям, в стране начали развиваться медицина, образование и наука.

Выезд из страны носил в то время скорее локальный, чем повсеместный характер. Исходными пунктами выездной миграции выступали, в основном, портовые города Сямэнь и Шаньтоу, а также территории, аннексированные в качестве колоний (Гонконг, Макао)[35]. Нужно также иметь в виду, что по сохранявшимся до открытия Китая порядкам, грань между отъездом из страны и государственной изменой была весьма тонкой. Нарушение запрета на выезд из государства было чревато смертной казнью, поэтому трансграничное движение оставалось привилегией избранных, большая часть которых была представлена купцами.
За поражениями Китая в «опиумных войнах» последовало такое важное событие, как нуллификация одиозного запрета на выезд из страны. Поэтому, по мнению Е. В. Чиркова, представляется юридически правильным вести отсчет новой миграционной истории Китая с 1860 г. Сомкнутые двери узких пограничных коридоров остались в прошлом, и прежде непроницаемый миграционный занавес приоткрылся. В результате, рост эмиграции не заставил себя ждать, и зарубежная китайская диаспора стала активно пополняться как временными, так и постоянными переселенцами. По некоторым подсчетам, в период между 1850 г. и 1939 г. только из одного Гонконга выехали более 6 млн. чел[36].
В 1850-х гг. подавляющее большинство китайских эмигрантов приходилось на Северную Америку и Австралию, а с 1870-х гг. – на Сингапур и малайские государства. Такая смена пунктов назначения была вызвана двумя параллельными процессами. Во-первых, политикой сдерживания иностранного присутствия в США, Канаде, Австралии и Новой Зеландии [37]. Во-вторых, заинтересованностью в привлечении трудовых ресурсов, которую проявляли колониальные власти в Юго-Восточной Азии.
Начиная со второй половины XIX в. наблюдался активный процесс миграции китайского населения и на территорию Российской империи. Основным центром поселения выходцев из Китая был российский Дальний Восток (Уссурийский край, Амурская область) – здесь еще до подписания Айгуньского договора (1858 г.) и присоединения Приамурского края к России оседло жили «зазейские маньчжуры» – китайские подданные маньчжурского происхождения. Значительное количество китайских мигрантов направлялось в Забайкалье и Восточную Сибирь; в Западной Сибири (Енисейская, Тобольская губернии) и Урянхайском крае (Тува) также встречались немногочисленные группы китайских переселенцев.

Китайский труд был активно задействован в золотодобыче, угольной промышленности, строительстве железных дорог, а также в мелком кустарном производстве, торговле, сфере обслуживания. Китайские торговцы, которые появились в Забайкалье в 60-х гг. XIX в. в связи с открытием русско-китайской границы и разрешением китайцам торговать в пределах Российской империи, в короткий срок открыли свои лавки практически во всех населенных пунктах Забайкальской области, фактически монополизировав эту прибыльную сферу. Так, по отчетам уездных и волостных старшин в конце XIX в. почти в каждом населенном пункте региона имелась хоть одна китайская лавка, и ее товары пользовались постоянным спросом у местного населения. Вплоть до конца XIX в. численность китайских торговцев в Забайкальской области оставалась стабильной[38].
В 1872 г. Цинское правительство приняло постановление об отправке на обучение за границу студентов. Это стало началом массовой образовательной миграции китайцев. Количество китайских студентов, уехавших таким образом в период 1846-1949 гг., составило около 150 тыс[39]. Основная масса из них были членами аристократических семей, им надлежало привести из-за границы передовые знания и помочь в модернизации страны. По оценке китайских специалистов, общее количество мигрировавших из Китая за период 1840-1941 гг. превысило 10 млн. человек или около 100 тыс. в год. Большую часть мигрантов составляли выходцы из южных провинций, прежде всего, Гуандун и Фуцзянь. Правительство Китая ответило на массовую миграцию в конце XIX в. созданием зарубежных консульств в местах массового пребывания китайских мигрантов с целью защиты их интересов.
В начале XX в. массовая миграция из Китая продолжилась. В период Первой мировой войны более 100 тыс. китайцев из Шанхая, провинций Шаньдун и Чжэцзян поступили в союзные войска

Антанты. После 1920 г. число мигрантов из Китая уменьшилось. Были установлены выездные визы, что существенно усложнило процедуру выезда за границу. В сочетании с дискриминационной миграционной политикой государств-реципиентов на Западе это стало причиной снижения уровня миграции из Китая в эти страны.

Третий период развития миграционных процессов в Китае начинается с момента образования КНР в 1949 г., когда политика правительства в отношении внешней миграции определялась, прежде всего, рядом политических факторов (построение коммунизма, утверждение лидирующей роли Китая в «третьем мире»). Период до 1980 г. характеризовался малым числом выезжающих, ввиду жесткого регулирования эмиграции в совокупности с фиксировано малым количеством оснований и целей выезда и въезда.

Подобно порядкам времен империи Цин, пересечение границы в этот период было запрещено, за исключением Гонконга и стран социалистического блока. Единственной вероятностью покинуть страну оставался выезд за границу на обучение, а также в рамках программ экономической помощи другим странам. В 1949-1960 гг. поток уезжающих за границу студентов направлялся в СССР и другие социалистические государства. За этот период на обучение выехало более 10 тыс. студентов. Тем не менее, основной процент из них после обучения возвратился на родину. К началу 1970-х гг. 14 тыс. китайских инженеров и технических специалистов уехало в Танзанию по каналу предоставления экономической помощи[40].
Новый виток миграционного сдерживания совпал с «культурной революцией». Для удовлетворения потребности в развитии первичного сектора Мао утвердил процедуру «ниспослания» образованных горожан в сельскую местность, в рамках так называемой кампании «деревня окружает города». При сложившейся практике выпускников высших и специальных учебных заведений направляли на работу государственные органы, а уже трудоустроенных могли принудительно привлекать к другому роду занятости. Печальным итогом тотального контроля над миграцией было падение естественной трудовой мобильности и снижение эффективности производства в государственном масштабе[41].
В пору Культурной революции (1965-1976 гг.) любой выезд за границу с личными целями воспринимался как предательство родины, соответственно, число выезжающих почти свелось к нулю. Семьи эмигрантов нередко попадали под репрессии. В разгар «культурной революции» получение денежных переводов из-за рубежа приравнивалось к контрреволюционному деянию, а их получатели признавались ренегатами. Нормализация отношений в обществе, ликвидация всех обвинений и реабилитация людей, связанных с зарубежной китайской общиной, должны были стать одним из ключевых шагов, наряду с созданием каналов выезда и въезда в страну, необходимых для возрождения контактов с зарубежными китайцами и привлечения в КНР их ресурсов[42].
Таким образом, до 1978 года экспорт рабочей силы из Китая был ограничен. За прошедшие до 1978 года два периода китайской миграции значительное количество китайских граждан обустроилось за рубежом.

Сформировались различные типы китайской миграции, однако изначально в их основе лежала модель «временной миграции», которая под влиянием исторических условий со временем трансформировалась в модель устойчивых эмигрантских сообществ за рубежом. В то же время мирный и преимущественно коммерческий характер миграции, низкая степень ассимиляции, высокая адаптивность и сильные патриотические чувства китайских мигрантов, являющиеся традиционными характерными признаками китайской миграции, послужили предпосылками для создания глобальной, экономически мощной и сплоченной зарубежной китайской общности [43]
И только с началом периода реформ открытости в 1978 г. ситуация стала меняться.

Четвертый период истории китайской миграции берет начало с 1978 г.

Судьбоносные решения по открытию китайской экономики для внешнего мира, принятые в декабре 1978 г., прямо и косвенно способствовали расширению деловых связей с иностранцами, что не могло не сказаться на миграции. Реализация нового экономического курса сопровождалась развитием свободного рынка и ростом народного благосостояния. Стали пересматриваться и перерабатываться ограничения свободы передвижения.

Важнейшими направлениями внешней трудовой миграции в эти годы являлось осуществление строительных подрядов, оказание трудовых услуг, а с середины 90-х годов – консультирование и проектирование за рубежом. Эта работа проводилась в соответствии с международными соглашениями и контрактами, заключенными правительством и китайскими фирмами с правительствами, юридическими и физическими лицами других стран. Среднегодовой темп роста экспорта рабочей силы из Китая в 80-х годах составил 47,1%, а в начале 2000 года – примерно 15% [44].

В 1982-1991 годах ежегодная численность работавших за рубежом по трудовым контрактам хотя и колебалась, но неуклонно росла от 23 158 до 68 314 чел., а по соглашениям и контрактам на выполнение международных проектов – от 8470 до 21 523 чел. Общее число граждан КНР (в основном рабочих и техников), направленных в различные регионы мира, составило 56 4194 человека. Несмотря на это, доля экспорта рабочей силы в общей численности населения страны находилась на уровне лишь 0,08%. В целом, располагая крупнейшими в мире трудовыми ресурсами, КНР имела весьма скромное присутствие на международном рынке. В 1991 году за рубежом работало всего 70 тыс. чел. по сравнению с 20 млн., относящимися в КНР к категории «избыточная рабочая сила»[45].
Итак, миграционные процессы в Китае XIX-XXI вв. имели отчетливую связь с важнейшими событиями истории страны и претерпевали существенные количественные и качественные изменения. В новой истории Китая движение народонаселения было непостоянным и находилось то в состоянии покоя, то в состоянии «взрыва». Довольно четко прослеживаются три эпохи с характерными формами миграционного движения.

Современный этап развития миграционных процессов в Китае характеризуется быстрой урбанизацией и массовой внутренней миграцией. Вследствие проведенной экономической реформы и возрастания материального благосостояния китайцев подвижность населения страны значительно возросла. По своему характеру миграция в Китае делится на постоянную, сезонную и временную (двух типов – «маятникового» и «челночного»). По существующему направлению – из села в город, из пригорода в город и из одного города в другой город. Примерами «маятниковой» и «челночной» (сроком до трех месяцев) миграций может являться перемещение освободившихся из сельскохозяйственной сферы работников в поисках прочих форм и вариантов сельскохозяйственной деятельности.

Главные причины современной миграции в Китае – экономические, социальные и семейно-приватные. К числу экономических факторов относятся поиски достойной работы или перемена одного вида трудовой деятельности на иной, служебные командировки, реализация продукции на рынках в крупных городах. К числу социальных – учеба, оздоровление, школьные или студенческие каникулы. В перечень семейно-приватных входят традиционное проведывание родственников в праздничные дни и по прочим причинам, свадебные туры, просто туризм и, наконец, краткосрочные поездки за необходимыми покупками в большие города.

Особо заметно увеличивается поток мигрантов во время «чуньцзе» – традиционного китайского Нового года, тогда, по имеющейся традиции, навещают своих родителей, остальных родственников, родные и любимые места. Значительный поток трудовых мигрантов направляется в свободные экономические зоны Китая (СЭЗ). Массы людей привлекают сюда комфортные условия проживания и более привлекательная зарплата.

По данным Национального агентства статистики Китая, к 2011 г. число внутренних мигрантов составило 271 млн. чел. Число эмигрантов с учетом зарубежной диаспоры – свыше 30 млн. чел.[46].
На сегодняшний день ежегодное число мигрантов внутри страны составляет 8 млн. человек. Ожидается, что к 2030 году более 230 млн. сельских жителей переберутся в города, что увеличит общее число мигрантов в Китае до 310 млн. человек. Это будет способствовать росту урбанизации в Китае на 70%[47]. Такие скорости и масштабы миграции является беспрецедентным в истории человечества.
Преобладающей тенденцией такого перемещения является поток из сельской местности в города и из центральных и западных регионов в восточные области. К концу 2011 года городское население Китая составило 51,3% в общей численности населения, к концу 2012 года уже 52,3% населения Китая живет в городах, то есть Китай перестает быть страной с преимущественно сельским населением[48]. При этом трудящиеся-мигранты составляют 41,3% от числа всех занятых люди в городах, и в сельском хозяйстве – 51,4% всех несельскохозяйственных работников. Миграция сельского населения в города играет ключевую роль в росте городских центров, оказывая значительное влияние на изменение их социальных, экономических и демографических структур.

Продолжающийся приток рабочих-мигрантов в крупнейшие города страны (с населением более 4 млн. человек) создал целый ряд «проблем больших городов». Среди них можно выделить перенаселенность, недостаточную развитость транспортной и жилищной инфраструктуры, ухудшение состояния окружающей среды, социальное расслоение общества, развитие ложной урбанизации[49].
На сегодняшний день все более актуализируется вопрос о миграции представителей китайской нации в связи со стремительно увеличивающейся численностью населения КНР, а также ханьской зарубежной диаспоры[50]. По величине населения с Китаем сравнима только Индия. Следует, однако, отметить, что, согласно прогнозам ООН, в КНР будет наблюдаться медленный либо даже отрицательный демографический рост до 2050 года[51]. При этом прогнозируется сокращение в

КНР трудовых ресурсов на 89 млн. чел. к 2025 году[52]. По интенсивности же миграционных процессов у КНР нет конкурентов.
Значительная демографическая разница формирует существенный стимул для передвижения населения, в особенности из близлежащих регионов в пограничные государства.

Высокая численность и значительная плотность жителей в сочетании с ограниченной ресурсно-сырьевой базой вызывают вопросы плохой экологии, бедности, безработицы. В отдельных регионах Китая антропогенное давление столь значительно, что доля их территории лишилась способности к саморегенерации, а вода стала непригодна для употребления[53]. Все это является причиной «выталкивания» из государства лишнего населения с целью поиска лучшей жизни за границей.
Актуальна и проблема трудоустройства для миллионов выпускников в высших учебных заведениях, которые каждый год выходят на рынок труда. В последние годы процент выпускников, получавших распределение по окончанию обучения в ВУЗе, сокращается, параллельно увеличивается число безработной молодежи[54]. Все эти факторы формируют большую безработицу в Китае, которая вызывает конкуренцию на рынке труда и мешает росту заработной платы. Эти факторы являются предпосылками для поездок наиболее талантливых людей за границу для наиболее высокооплачиваемой работы, с одной стороны, и подобным же образом выталкивают лишнюю рабочую силу для поиска любой работы за границу, с другой.
Современная проблема народонаселения и экономическая ситуация в Китае заключается в давлении населения на производительные силы, поэтому руководство КНР поощряет трудовую эмиграцию своих граждан. Китайская Народная Республика является крупным экспортером рабочей силы. В 2005 году более 550 тыс. китайцев работали за рубежом[55], в 2007 году – уже более 600 тыс. китайцев, сегодня за границей работают десятки тысяч китайских компаний и предприятий, а инвестиции Китая за рубежом в 2016 году превысили 100 млрд. долларов[56]. При этом китайские трудящиеся-мигранты, в основном, были посланы за границу государственными предприятиями, имеющими контракты на осуществление строительных проектов за рубежом. В Японии, Австралии, США и других странах мира живут китайские студенты, которые, кроме учебы, заняты в сфере услуг.
Внушительный экономический потенциал китайской диаспоры за рубежом (около 30 млн. хуацяо обладают совокупными активами примерно в 3 трлн. долл.[57]), наряду с имеющимися возможностями для налаживания торговых связей с Западом, сделали ее ключевым внешним фактором экономического роста КНР в современный период, универсальным посредником между Китаем и развитыми странами. Общая численность зарубежных китайцев оценивается в 40-50 млн. чел.[58]. Основной причиной инвестиционной активности хуацяо стало динамичное развитие китайской экономики, обеспечение политической стабильности, усиление правовой защищенности капиталовложений.
В настоящее время центр интересов нового поколения китайской диаспоры сместился от региона Юго-Восточной Азии к материковому Китаю. Смена направления инвестиционных потоков от зарубежных китайцев в сторону КНР явилась следствием укрепления транснационального характера их деятельности и выходом на мировой производственный и фондовый рынок, с формированием собственного облика фирм и приобретением своих каналов сбыта, получением на Западе необходимых знаний, образования и опыта. Активное проникновение хуацяо в экономику КНР позволяет серьезно говорить об образовании единой «большой китайской экономики» с привлечением финансовых ресурсов зарубежных китайцев из Юго-Восточной Азии.

Как причину повышения миграции следует упомянуть и увеличение доступности информации, в частности информации о возможностях поездок за границу (прежде всего, для обучения и работы). Количество путей получения такой информации значимо увеличилось. На постоянной основе стали организовываться соответственные выставки (туризм, образование, работа за границей и т.д.), возникли посреднические агентства и распространенная информация в СМИ. Посредническими агентствами не только обеспечивалась информация для клиентов, также они брали на себя формальности, что облегчило процесс выезда.

Что касается политических причин, можно отметить, что как таковая миграция из Китая по политическим убеждениям является редким явлением. При этом официальная статистика по этому вопросу отсутствует.

Итак, на сегодняшний день массовое перемещение населения стала одним из наиболее важных явлений, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие Китая.

Экспорт рабочей силы из КНР связан с динамикой внутреннего рынка труда и конъюнктурой на рынках труда за рубежом. Внешняя трудовая миграция рабочей силы из КНР призвана смягчить положение на внутреннем рынке труда, а также содействовать притоку инвестиций и ресурсов, передаче новейших технологий и росту экономического могущества Китая в целом, что является частью долгосрочной экономической стратегии.

В КНР сосредоточен огромный миграционный потенциал, реализация которого в условиях происходящих рыночных преобразований приводит не только к внутренним перемещениям населения, но и сопровождается его заметным миграционным оттоком за пределы страны.

В целом же, особенностями современной официальной миграционной политики КНР являются:

содействие укреплению своих позиций на мировом рынке трудовых услуг;

борьба с нелегальной иммиграцией;

активная защита прав китайских граждан за рубежом;

поощрение осевших за границей ученых к возвращению на родину.

Следует отметить, что в настоящее время в Китае не существует специального органа, который занимался бы исключительно проблемами миграции. Большую роль правового регулирования отношений в области миграции, осуществляемого Государственным советом КНР и другими органами исполнительной власти (Министерство общественной безопасности КНР, Министерство иностранных дел КНР и др.). Особую роль в урегулировании миграционных процессов играют решения Коммунистической партии Китая[59]. Многочисленные государственные органы, управляющие миграционным процессом в Китае, плохо скоординированы между собой, зачастую дублируют одни и те же функции или, наоборот, оставляют без должного внимания отдельные звенья сложного миграционного процесса. Все это снижает эффективность реализации миграционной политики в КНР.
Итак, одним из основных направлений миграционной политики Китая является привлечение из-за рубежа необходимого количества нужных специалистов. Руководство Китая осознает, что развитие экономики и прогресс общества невозможны без высококлассных специалистов. При этом в Китае учитывается опыт реализации миграционной политики в других странах мира.

Главным драйвером урбанизации на современном этапе развития Китая стала интенсивная внутренняя трудовая миграция. Общей тенденцией этапов урбанизации является постепенное смягчение административных барьеров, которые превратились из сдерживающего фактора миграции в элемент социального неравенства китайского общества. Основным направлением современной миграционной политики является перераспределение потоков трудовой миграции из крупнейших городов страны в малые и средние.

ГЛАВА III. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРТНО-ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В ЦАРСКОЙ РОССИИ

3.1. Миграционная политика во второй половине XIX века

Российская империя – многонациональное государство, в котором миграционные процессы всегда играли важную роль. Территория России постоянно расширялась за счет присоединения новых земель. В результате она стала одним и крупнейших государств в мире. Заселение осуществлялось как за счет внутренних перемещений, так и за счет привлечения иностранных граждан.

Внутренняя миграция во второй половине XIX века в России была представлена двумя формами – отходничеством и переселением, основным участником которой являлось крестьянство.

Отношение законодательства и администрации к крестьянским переселениям характеризуется постоянными колебаниями. Так, в дореформенное время переселение помещичьих, а также и удельных крестьян могло происходить только по произволу владельцев. Затем переселение государственных крестьян было организовано на основании правил 1843 года. Организация переселений поставлена была весьма широко и имела общегосударственное значение.

Переселения служили как средством поднятия благосостояния тех крестьян, которым становилось тесно на многоземельных окраинах, так и механизмом более рационального расселения населения по территории страны. Поэтому переселение допускалось только из малоземельных местностей, где угодий приходилось менее 5 десятин на душу. Для заселения определялись

местности, где по расчету на душу было: в степной полосе – более 15 десятин, в не степной зоне – более 8 десятин. Во время следования переселенцев правительственные органы доставляли им продовольствие, устраняли затруднения и заботились о заболевающих. На местах же заселений для них заранее заготовлялись хлеб, сено, рабочий скот и земледельческие орудия, отпускались лес на постройки и денежное пособие в размере от 10 до 50 рублей на семью. Кроме того, переселенцам предоставлялся льгот: 6 летнее освобождение от воинского постоя, 4-летняя полная и 4-летняя половинная льгота от податей, а также освобождение от всех недоимок и от рекрутской повинности на три набора.

Направлялись переселенцы, в начале в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую губернии, затем в Саратовскую, Оренбургскую, Астраханскую и на Северный Кавказ. С 1831 по 1866 год переселилось 320 тыс. душ.

Поскольку Положение от 19 февраля 1861 года определяет лишь условия и порядок увольнения из обществ и переселения отдельных домохозяев, без конкретизации этого процесса, наряду с организованным происходило и самовольное переселение, иногда достигавшее крупных размеров.

Только некотором категориям сельских жителей (безземельным батракам, отставным государственным крестьянам), в момент предъявления владельной записи, было предоставлено право ходатайствовать о переселении на свободные казенные земли другой местности при крайней недостаточности и неудобствах их землевладений.

Функции внутренних удостоверений личности выполняли «прохожие и проезжие грамоты». Эти документы выдавались на одну конкретную поездку и имели непродолжительный срок действия. Вручались они иностранным и русским торговцам, которым необходимо было много путешествовать по территории России, посещая различные города и пересекая границы нескольких районов или областей страны. В те давние времена выдачей подобных документов занимался только верховный правитель государства – царь. Позже, в конце XVI – 1-й половине XVII веков, такие полномочия появились у столичных учреждений — Посольского, Иноземского, Разрядного, Сибирского Приказах, а также Приказа Казанского Двора. В XVII веке права выдачи бумаг, разрешающих выезд за границу, получили также воеводы, которые сидели не только в столице, но и в дальних уездах.

Между тем переселение, ставшее самовольным, не прекращалось. В ответ на это правительство решило активизировать деятельность по организации переселений в России. Так, 10 июля 1881 года министрам внутренних дел и государственных имуществ было предоставлено рассматривать, впредь до издания закона о переселении, ходатайства о выселении лиц хотя и не имеющих на то права по действующему закону, но экономическое положение которых к тому вынуждает, с переводом на них недоимок и рассрочкой как последних, так и текущих поземельных платежей.

В 1881 году правительство приступило к выработке базового закона о крестьянских переселениях. Проект закона первоначально был составлен комиссией под председательством П.П. Семенова и рассмотрен на совещании с соответствующими специалистами. Последние полагали, что государство не должно подчинять его каким-либо нормам и своей опеке. По мнению членов этой комиссии, переселения может осуществляться как при содействии правительства, так и без его участия.

В названном Проекте предусматривался дифференцированный подход к отведению земельных наделов мигрантам. Так, например:

- для переселенцев первого рода предусматривалось отведение наделов в ближайших местностях;

- для переселенцев второго рода предусматривалось отведение наделов в Сибири, Средней Азии, Закавказье.

Руководство переселением возлагалось на местах выхода на земства, а в процессе перемещений на переселенческие конторы. Однако граф А.Д. Толстой бывший тогда министром внутренних дел, не согласился с этими заключениями специалистов. По его представлению в 1886 году были Высочайше утверждены для будущего переселенческого закона следующие положения;

- переселение всецело должно быть подчинено направлению правительства;

- к переселению должны допускаться наиболее нуждающиеся крестьяне, по представлению местной администрации;

- кроме льготы в платежах переселенцам выдавать ссуды на путевые расходы, а по прибытии на место, на домообзаведение;

- администрации предоставить право останавливать переселение, в случае не выполнения установленного порядка переселения.

По свидетельству О.Г. Тернера, даже после этих фундаментальных инициатив, в действиях правительства продолжала сказываться нерешительность. Полагаем, что правительство с одной стороны не желало содействовать развитию рационального переселенческого движения, с другой стороны оно стремилось поставить его в «узкие рамки». Подтверждением тому может служить необоснованно затянувшееся более чем на 8 лет принятие переселенческого закона, который окончательно был утвержден только 13 июня 1889 года[60]. Основными положениями данного документа стали:
- переселение допускается без увольнительных от обществ приговоров, но по предварительному разрешению, выдаваемого министрами внутренних дел лишь при наличности веских причин, если при этом имеются свободные земли;

- самовольные переселенцы возвращаются в места исхода (приписки);

- в просьбах о переселении предусмотрено указание местности, желательной для крестьянского переселения, однако решение об удовлетворении таких заявлений принимает правительство;

- для заселения переселенцев предоставляются особые участки из свободных казенных земель. В европейской России отвод производится на арендном праве на срок от 6 до 12 лет, и лишь по его истечении земля может быть оставлена в надельное пользование. При этом в азиатской России земли отводятся прямо в надел, на общих с сибирскими старожилами основаниях и с выдачею отводов.

Согласно закону переселенцам полагались следующие льготы:

- лица, не платившие на родине подушной подати, освобождались от неё и на новом месте;

- в Европейской России переселенцы освобождались от арендных платежей на 2 года, в Азиатской на 3 года;

- получали отсрочку от воинской повинности лица, достигшие в год переселения призывного возраста: в европейской России – на 2 года, в Азиатской – на 3 года.

На новом месте переселенцы могли, не ожидая причисления, получать продовольственные и семейные ссуды на общих со старожилами основаниях. На новоселье переселенцы либо расселялись в старых селениях, либо образовывали новые населенные пункты.

Окончательное признание переселения как явления большой государственной важности, выразилось в учреждении (в составе министерства внутренних дел) в 1897 году особого переселенческого управления (далее - Управление), с правами департамента, на которое было возложено всеобщее «заведование переселенческим делом». Данное ведомство стало первым в России специальным правительственным институтом по управлению переселением российского населения, т.е. первым институтом государственного управления внутренними миграционными процессами в России.

Результатом этой миграционной политики на протяжении XIX века стало устойчивое увеличение крестьянского населения в городах, и особенно в столицах.

Далее представляется логичным рассмотреть подробнее изменение численности и погубернского состава крестьянства в Санкт-Петербурге. Если же обратиться к абсолютным показателям[61], то можно увидеть следующую картину:
1854 г. - в Петербурге проживало 142,5 тыс. крестьян и 67,2 тыс. крестьянок,

1855 г. – соответственно 125,7 тыс. и 60,8 тыс.,

1858 г. – 202,9 тыс. крестьян, при общей численности жителей столицы – 494,7 тыс.

1869 г. – 207,0 тыс. крестьян обоего пола (по данным поименной переписи населения от 10 декабря 1869г.) Общая численность населения Петербурга составила 667,9 тыс. человек.

В конце восьмидесятых годов XIX века была предпринята однодневная летняя перепись в Санкт-Петербурге в ночь с 14 на 15 июня 1888 года. По данным этой переписи наличное население в городе составляло 732,9 тыс., в том числе пришлых работников обоего пола 36,8 тыс.

Что касается сфер занятости, пришлого население в Санкт- Петербурге, то оно было задействовано на следующих работах: землекопы - 2068, мостовщики - 2240, плотники - 3368, каменобойцы - 39, асфальтовщики - 56, каменщики - 3828, штукатуры - 3329, маляры - 1995,

каменотесы - 315, столяры - 164. В 1890 году число крестьян обоего пола в столице составляло 501,7 тыс. человек, при общей численности населения 954,4 тыс. человек.

Перепись в столице 1890 года позволила выявить следующую географию пришлых крестьян: Тверская губерния – 98,8 тыс., Ярославская – 77,3 тыс., Санкт-Петербургские – 51,6 тыс., Новгородская – 42,7 тыс., Костромская – 23,3 тыс., Рязанская – 23,0 тыс., Псковская – 21,1 тыс. человек.

В 1896 году общая численность жителей Санкт-Петербурга составила 954,4 тыс. человек, среди них пришлые – 650,7 тыс. или 68 процентов. По сообщению Карновича Е.П. в 1858 году в городе преобладали крестьяне из Московской, Ярославской, Владимирской, Тульской, Калужской губернии.

По данным Петербургской переписи 1900 года, наибольшие переселенческие потоки крестьян в Петербург происходили из Санкт-Петербургской губернии (12,5 тыс. чел.), Ярославской (12,3), Тверской (10,5), Псковской (5,8), Новгородской (5,6), Архангельской (3.4), Костромской (2,8). Главным фактором такого развития феномена стал повышенный спрос на рабочие руки разных специальностей в этом городе.

Не менее «крестьянской» была и другая столица - Москва. Уже в первой половине XIX века наблюдалось увеличение численности крестьянства в Москве. В период с 1811 по 1852 год удельный вес крестьян в составе жителей этой столицы возрос с 28,5 до 41,9%. Это были исключительно крестьяне-отходники. По переписям 12 декабря 1871 года в Москве крестьяне составляли 52,28% мужского населения и 29,85% женского населения.

Погубернский состав пришлых крестьян в Москве на 12 декабря 1871 года и на 31 января 1902 года в абсолютных показателях представлен в табл. 3.1.1.

Таблица 3.1.1.

Погубернский состав пришлых крестьян в Москве
(на 12 декабря 1871 года, тыс. человек)

Губерния	Всего	Мужчины	Женщины
Московская	104,979	76.667	28,312
Калужская	27,375	20,246	7,129
Тульская	19,983	13,167	6,816
Тверская	19,782	14,652	5,100
Ярославская	14,616	11,541	3,075
Рязанская	13,396	9,217	4,179
Владимирская	7,831	5,716	2,115
Костромская	2,715	2,086	629

Погубернский состав пришлых крестьян в Москве (на 31 января 1902 года)

Губерния	Пришлые обоего пола
Родившиеся в: Московской губернии	
Тульской	214,636
Рязанской	99,566
Калужской	94,823
Смоленской	67,414
Тверской	48,587
Владимирской	41,710
Ярославской	39,774
Тамбовской	23,179

Орловской	12,982 10,308

**** Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.***

Таким образом, при росте абсолютных показателей по каждой из исследуемых губерний на первом месте оказалась Московская губерния на второе место вышла Тульская губерния, на третье Рязанская. Более всего пришлых было задействовано в домашних хозяйствах и трактирном промысле (97,41% среди мужчин и 96,23% среди женщин). Далее - домашняя прислуга - 96,7% среди мужчин и 94,89% среди женщин, рабочие транспортных предприятий - 94,66% мужчин и 82,49% женщин.

Провести сопоставленный анализ численности крестьян в Москве и Санкт-Петербурге практически невозможно, т.к. переписи проводились в разные годы и избирались разные критерии для анализа.

Приблизительную картину рисуют данные об уроженцах губерний, находившихся в момент переписи 1897 года в Москве и Санкт-Петербурге. По данным переписи 1897 года уроженцы губерний, находившиеся в момент переписи в Москве и Санкт-Петербурге от всех ее уроженцев, находившихся вне губерний, т.е. в близлежащих к ним территорий, представлены в табл.3.1.2.

Таблица 3.1.2

Уроженцы губерний, находившиеся в момент переписи в Москве и Санкт-Петербурге от всех ее уроженцев, находившихся вне губерний, (данные переписи 1897 года)

Губерния	Петербург %	Москва %
Архангельская	32.5	2,0
Владимирская	3,1	19,8
Калужская	7.8	28,7
Костромская	21,6	6.5
Новгородская	53,1	1.7
Псковская	49.9	1,0
Смоленская	16.6	27,6
Тверская	47.3	15,3
Тульская	5.3	34,4
Ярославская	52.8	13,2

**** Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.***

Статистика свидетельствует, что Петербургу отдавали предпочтение уроженцы Новгородской, Ярославской, Псковской, Тверской, Архангельской и Костромской губерний, а Москве тульской, Калужской, Смоленской, Владимирской, Тверской и Ярославской губерний.

Еще в 1724 году были установлены особые правила об отлучках крестьян. На протяжении XIX - начала XX века происходила постоянная корректировка паспортного режима, направленного на устранение противоречий между действительностью и нормативными документами. По «Уставам о паспортах» от 1857 года «крестьяне всех наименований» отлучившиеся внутри империи для прокормления себя разными промыслами и работающие от места их жительства за 30 верст и на срок свыше полугода, обязаны были брать печатные «плакатные паспорта». Существовало 4 рода паспортов разной стоимости: 6 месяцев - 15 коп.; 1 год - 1руб. 45коп.; 2 года - 2руб. 90 коп.; 3 года - 4руб. 35 коп. серебром.

В 1724 году в России указами Петра I и Сената были введены различные документы, выполняющие для населения страны функции идентичные современным паспортам. Но такие бумаги выдавались исключительно мастерам – специалистам в различных сферах, которые были ценны для государства. Люди, получившие такие документы, становились свободными и могли без

ограничений передвигаться по всей территории России. В этот же период Петром I были пересмотрены условия выезда за границу дворян. Именно вышеуказанными распорядительными документами и была организована паспортная система, действующая в России до середины XIX столетия.

Позже были введены 5-летние паспорта. Увеличение срока действия паспорта косвенно свидетельствует о том, что определенная часть крестьян уходила на заработки на длительный срок. Государственные крестьяне получали паспорта и билеты в волостном правлении и у сельского старшины в помещичьих в уездных казначействах. Паспорт содержал сведения о губернии, уезде, волости или деревни; имя и прозвание; пол; семейное положение (если вдов после какого брака); кем выдан паспорт; время выдачи и на какой срок отпущен; год, месяц, число; по какому документу и из какого казначейства выдан паспорт и под каким № внесен в книгу; под гербом, отмечались приметы: рост, волосы, брови, глаза, нос, рот, подбородок, особые приметы.

Со временем функции по выдаче паспортов и различных пропусков были переданы в полицию и другие аналогичные структуры. Так, в начале XIX века паспорта подлежали обязательной регистрации в полицейском участке.

Постепенно меняется и роль «паспортных» документов. Сначала они разрешали проезд по территории России, однако со временем трансформировались в документы, разрешающие лицу временно или на постоянной основе покинуть место жительства. По сути, это были миграционные документы, действующие внутри страны, что еще больше добавило им функций паспорта.

Статья 17/61 ПСЗРИ от 1843 года «Об отсрочке видов проживающим в Санкт-Петербурге государственным крестьянам других губерний» устанавливался порядок отсрочек крестьянам. Согласно оговоренных в нем правил, крестьянин, по истечении срока паспорта мог получить 6 месяцев отсрочки после предъявления прежнего паспорта. Новое положение рекомендовало выдавать 6-месячные отсрочки крестьянам по свидетельствам квартальных надзирателей. Своевременная выдача паспорта для отходника была чрезвычайно важна, т.к. его отсутствие лишало крестьянина заработка. В 1897 году годовые, 6 и 3 месячные паспортные бланки были упразднены и заменены паспортами с бесплатным годовым сроком действия. До этого законодательного акта отходники предпочитали 3-месячные паспорта, как самые дешевые.

Во второй половине XIX века в России создается Паспортная комиссия, которой было внесено предложение о введении в обиход «вида на жительство». При этом паспорта не должны были храниться по месту жительства, требовать его там предъявить никто не мог. Вместе с тем, в случае, если человек покидал место своего постоянного проживания, ему было необходимо обязательно получать вид на жительство (так тогда называли паспорт). Эта норма касалась всех — и бедных слоев населения, и богатых, и дворян.

Получали же вид на жительство мужчины при достижении 18-летнего возраста, а женщины только в 21 год. Под этим понималось, что этот документ является не только удостоверением личности владельца, но и подтверждает его совершеннолетие (получение гражданских прав).

Анализируя такое явление как отходничество, мы сталкиваемся с 2 видами социальных перемещений: горизонтальным (миграция из деревни в город, изменение профессии) и вертикальным (переход из одного сословия в другое). Процесс перемещений был двухсторонний: из деревни в город, из города в деревню. Актуализировалась необходимость получения паспортов на более длительный срок. Подтверждением тому может в частности служить тот факт, что мальчики, обучавшиеся мастерству у хозяев с 12 до 17 лет, отсутствовали дома по 3-4-5 лет. По окончании обучения юноши приезжали домой летом месяца на 2-3, а затем вновь покидали родину на 1,5-2 года.

Косвенно о пребывании крестьян в городах говорят и изменения в составе учащихся средних школ. В мужских гимназиях с 1907 по 1914 число учащихся выросло в 1,5 раза со 107,3 тысяч до 152,1, увеличился процент крестьянских детей с 12,3 до 20. Возвращение же отходников в родные места было связано не только с чувством ностальгии, но и с положением мещан в городах. Мещанство в городе, так же, как и крестьянство, было обременено множеством тяжелых повинностей. Кроме государственных (подушные подати, воинская повинность) оно несло различные денежные и натуральные повинности (постойные, дорожные, подворные), связанные с содержанием городского хозяйства.

Поскольку для заселения и закрепления, а также обеспечения безопасности границ, у Российской империи не хватало людей, царское правительство на ряду с созданием условий для внутренней миграции, сочло целесообразным привлекать на отдельные территории иностранных

граждан.[62] Так, например, после указа императора Александра I от 20 февраля 1804 г. в Германии началась новая вербовка будущих колонистов. Одним из главных критериев был имущественный ценз – поэтому в Крым, Херсонскую, Екатеринославскую губернии и Бессарабию стали прибывать зажиточные иностранные переселенцы.
26 марта 1861 г. были изданы «Правила для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях». По этому документу. как русским, так и иностранцам разрешалось селиться в Амурской и Приморской областях, с правом приобретения земли в собственность.

В 1828 – 1860 гг. баланс миграций иностранцев в Россию дал положительную величину – 269,5 тыс. человек. За этот срок в страну въехало свыше 195 тыс. человек. Из них более половины мигрантов составляли выходцы из Германии – 33,5% и Австрии – 21,3%. Из Персии и Турции ехали болгары, греки и армяне (21,3 % из Персии и 10,3 % из Турции)[63]. Всего с начала и до середины XIX в. в Россию из-за рубежа прибыло около 550 тыс. человек[64].
Важной особенностью российской истории миграции, является тот факт, что до конца XIX в. наша страна не была страной эмиграции. В целом, до 70-х гг. XIX в. эмиграция из России численно уступала иммиграции. Положение, при котором иммиграция превышала миграцию, сохранялось вплоть до 1891 г.

«От тундры до пустыни идут потоки русской колонизации»[65]. История России есть «история страны, которая колонизируется»[66]. И хотя массовые коллективные переселения не являются специфической русской чертой, «русские переселения существенно отличаются от аналогичных движений в Западной Европе тем, что они не имели характера эмиграции. Новые территории, приобретаемые русскими, являются в полном смысле слова продолжением России»[67].
В России все колонизуемые территории, в то или иное время присоединенные к ней, были сопредельными, т.е. продолжением единой страны, деление которой на метрополию и колонии могло быть только по географическому положению и уровню освоенности и заселенности. Проживающее там население, небольшое по численности и находившееся на более ранних стадиях общественного развития, не изгонялось и не уничтожалось, как это было, например, на Американском континенте, где местное население уничтожалось или сгонялось в резервации. История колонизации соседних территорий Россией не знает подобных примеров. Переселенцы размещались вблизи и среди аборигенов, это тоже является отличием от иностранной миграции. В России зачастую местное население ассимилировалось. Новые территории не становились отдельными колониями. В России не было схемы: метрополия – колонии.

3.2. Переселенческая политика в России в начале XX века и аграрная реформа П.А. Столыпина

Основы новой аграрной – переселенческой политики в Сибири вырабатывались в течение ряда лет. Так еще в 1902 году многие сибирские губернские и уездные совещания высказывались в пользу подворно- наследственного землевладения пред общинным. Необходимость смены аграрно-переселенческой политики понимал С.Ю. Витте. Осенью 1902 года после поездки на дальний Восток он представил Николаю II доклад, где писал, что существовавший до сего времени размер переселенческого движения не соответствовал нужде малоземельного крестьянства внутренних губерний и потребности Сибири в земледельческой колонизации. Витте советовал не жалеть средств на организацию переселенческого движения ввиду его особой значимости, и в интересах разрешения проблем населения на местах. Кроме того, он высказывался об изменении политики в отношении общины, считая, что отдельных крестьян нельзя удерживать насильственно в условиях общинного землепользования. Им необходимо вернуть право свободного выхода с выделением отдельного надела в подворное пользование. 10 марта 1906 года Витте внес в государственный Совет проект тех самых мер, которые затем в несколько более широком объеме были приведены уже в исполнение премьер-министром П.А.Столыпиным. Правительство также предприняло практические шаги для подготовки массовых переселений. Так, в 1896 г. при МВД России было создано Переселенческое Управление. Первоначально этот орган ведал только вопросами расселения переселенцев. Нарезка участков возлагалась на Департамент Государственных Имуществ. Затем, 6 мая 1905 года, последовал указ о преобразовании МзиГИ[68] в Главное Управление Землеустройства и Земледелия. В этом же году 19 сентября 1905 года Переселенческое управление перешло в ведение ГУЗиЗ,[69] а 18 декабря 1905 года последовал приказ главы данного ведомства о передаче дел по отводу земель для переселенцев и заведовании отрезами, занимавшимися гидротехническими изысканиями в ведение Переселенческого управления.
Вся Азиатская Россия была разделена на 12 переселенческих районов, в которых вводились управления. Штаты каждого из районов насчитывали сотни человек. Во главе районов были поставлены заведующие переселенческим делом, которым были подчинены землеотводные и

дорожные партии, гидротехнические отряды, местные переселенческие организации по расселению мигрантов. Практическая деятельность этих учреждений до начала массовых переселений выражалась в образовании переселенческих участков, которые в 1906 году числились в разряде «запасных». Так к 1 июля 1903 года в Мариинском уезде были образованы переселенческие участки на общей площади 421,6 тыс. десятин, из которых лишь 26,8 тыс. десятин (6%) относились к числу неудобных земель.

По оценкам Е.И. Соловьевой в 1899-1902г. в Томской губернии в ходе землеотводных работ было нарезано 192 участка с общей площадью в 621402 десятин, в Приморской области 235 участков площадью 873,9 тыс. десятин. Всего за 1896-1905г. за Уралом было заготовлено 2,8 тыс. участков на 618,9 тыс. душевых долей.

Важным шагом в подготовке к политике массовых переселений стал закон 1904 года. Согласно этому документу переселяться могли крестьяне только из тех местностей, из которых добровольное выселение признавалось особо желательным ввиду неблагоприятных хозяйственных условий. При этом, переселиться можно было только в те районы, заселение которых признавалось наиболее целесообразным. Такие районы определялись главами МВД, МзиГИ, военным министром и министром финансов. Переселенцам полагались определенные льготы (отсрочка от службы в армии, льготное налогообложение).

В переселенческой политике правительства Столыпина с определенной долей условности можно выделить 2 этапа: 1906 -1909гг.- первый этап; 1910-1914 гг.- второй этап.

Началом проведения политики массовых переселений, на наш взгляд, следует считать 1906 год, когда было издано несколько правовых актов, существенно изменивших характер переселенческой политики. Кроме того, в дополнение к закону от 6 июня 1904 года были изданы правила от 10 марта 1906 года, согласно которым любой крестьянин и мещанин-земледелец, независимо от имущественного положения, мог переселиться за Урал. При этом, все льготы и пособия, предусмотренные законом от 6 июня 1904 года, сохранялись.

Указом от 19 сентября 1906 года свободные земли Кабинета в Алтайском округе передавались в казну под образование переселенческих участков. За 1907-1914 г.г. Кабинет передал в ведение казны под переселенческие участки всего 3 млн. 426,9 тыс. десятин земли. Важное значение имел Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 года отменивший некоторые ограничения в правах сельских жителей, согласно которому крестьяне получили возможность свободного передвижения и самостоятельного выбора места проживания в пределах страны.

9 ноября 1906 года вышел Указ, разрешивший крестьянам свободный выход из общины и продажу своих земельных наделов в Европейской России. В результате этого нововведения в 1906 году продали свои земельные наделы в Черниговской губернии - 51,1% отъезжающих, а в 1907-1908г.г. свои участки продали уже 74% крестьян. В Полтавской губернии из 1137 дворов, уехавших на новые места в 1909 году, не продали своей земли лишь 6 хозяев.

На первом этапе переселенческой политики в 1906-1909г. государство преследовало цели, определявшиеся основными проблемами социально-экономического и стратегического плана. Вопрос о колонизации Сибири по сути означал – кто будет владеть этой богатейшей природными ресурсами. Массовые переселения должны были поглотить излишек крестьянского населения из густонаселенных и малоземельных губерний центра страны.

На втором этапе в 1910-1914 гг. после поездки в 1910 г. по Сибири, П.А. Столыпина, вопрос ставился не столько об отселении бедноты, сколько о «колонизации» богатого и экономически перспективного региона. Анализируя экономическую политику основных стран-экспортеров хлеба, П.А. Столыпин пришел к выводу, что хлеб может быть с выгодой реализован на мировых рынках. В 1910 году Столыпин П.А. и Кривошеин А.В. убедительно обосновали необходимость изменения политики в этом регионе. В результате основной целью новой политики стало превращение Сибири в один из главных хлебопроизводительных регионов страны с ориентацией на экспорт.

По правилам 10 марта 1906 года переселенец мог проехать в Сибирь с семьей по удешевленному железнодорожному переселенческому тарифу. Стоимость билета согласно этому тарифу равнялась 1/4 цены билета III класса. Дети до 10 лет перевозились бесплатно. Также по льготному тарифу перевозились и вещи переселенцев. При водворении переселенец освобождался от казенных платежей и земельных денежных сборов на 5 лет, а в последующие 5 лет облагался этими сборами лишь в половинном размере. От натуральных повинностей переселенец не освобождался, т.е. обязан был уплачивать все мирские сборы на новом месте.

Для переселяющихся на земли Алтайского округа специальным циркуляром министра Императорского Двора был разрешен бесплатный отпуск леса. Таковой полагался переселенцам, уже причисленным к образованным округам, но еще не заполненными переселенческим участкам

и не устроенным в земельном отношении. Бесплатный лесной материал из казенных дач для построек могли получить и те, кто переселялся на казенные земли, но уже в рамках обычного законодательства. Кроме того, переселенцам могли быть оказаны пособия от правительства в виде путевых ссуд и ссуд на домообзаводение. По ссудам, выданным переселенцам, никаких процентов и пеней не насчитывалось.

Размер путевых ссуд доходил до 50 рублей, а направляющимся в Приамурское генерал-губернаторство - до 100 рублей на семью. Возврат ссуд производился по истечении пятилетнего срока в течение последующих десяти лет равными частями ежегодно. Кроме того, все переселенцы в возрасте старше 18 лет получали отсрочку отбывания воинской повинности сроком на 3 года. Лица, переселяющиеся без проходных свидетельств, могли расселяться на общих основаниях на специально заготовленных для них участках, если таковые имелись в свободном распоряжении. Такое право получили мещане и потомственные дворяне, обрабатывающие землю своим личным трудом и членами своих семей. Правительство стремилось самым широким образом разъяснять крестьянам правила и порядок процедуры поселения. Например, в 1907 году среди крестьян было распространено более 6,5 млн. экземпляров различных брошюр и листовок. Издавались также справочные книжки для ходоков и переселенцев. Еженедельно выходили «Сведения» о числе свободных душевых долей на переселенческих участках во всех уездах Томской, Тобольской, Иркутской, Пермской губерний, а также областях Приморья, Средней Азии.

Переселенец имел право предварительно послать ходока для обследования и зачисления за собой земельного надела. Уездные землеустроительные комиссии публиковали именные списки ходоков и их доверителей, отправившихся для осмотра и зачисления свободных долей. Данные списки отсылались в соответствующие губернии Азиатской России, в них указывалось число долей, на которые претендуют ходоки, и подрайон, куда они намерены выехать. После зачисления за ходоком долей он мог прибыть на указанный участок и занять свой надел в течение 2-х лет. Если же он этого не делал, то земельный надел мог быть передан другому. В 1910 году срок прибытия на переселенческий участок был сокращен до года. Значительная часть крестьян прибывала в Сибирь без предварительной посылки ходока. По прибытии на место переселенец обращался в Переселенческое Управление к чиновнику по особым поручениям и с этого момента начинался процесс расселения. При заселении крестьянин-переселенец должен был поселиться в месте, указанном ему сельским старостой. После занятия на переселенческих участках всех долей и истечения установленных льгот, инспектор, заведовавший расселением и податной составляли акт о включении переселенческого поселка в общую раскладку уплаты оброчной подати.

Как видим, еще до начала реализации переселенческой политики, государство проводило большую подготовительную работу. Вместе с тем, перевозка переселенцев в 1906-1907 г.г. по железнодорожным путям была подготовлена неудовлетворительно. Огромный поток только легальных переселенцев за 1907 год - 483,3 тыс. человек - застал Переселенческое Управление совершенно неподготовленным. В 1906 году в наличии имелось лишь 15 тыс. вагонов - «теплушек», переделанных из товарных вагонов и не приспособленных для проживания в них. Поэтому, Государственная Дума III созыва 28 января 1908 года вынесла постановление о необходимости замены вагонов теплушек на переселенческие вагоны нового типа в ближайшие 3 года. С 1908 года началось массовое строительство вагонов и формирование переселенческих поездов, которых в 1913 году курсировало 3,4 тысячи.

5 июля 1912 года был издан новый закон о ссудах на домообзаводство, предусматривающий выделение переселенцам безвозвратного пособия для решения жилищных проблем на новом месте. Размер ссудного кредита теперь устанавливался в зависимости от почвенно-климатических условий местности. Для этого все заселяемые районы Сибири были разбиты на 6 разрядов. Переселенцы, поселившиеся в старожильческих обществах, получали ссуды в размере половины установленной нормы. Первый разряд включал в себя наиболее плодородные земли, где ссуды вообще не выдавались. Кроме ссуд на домообзаводство выдавались также ссуды на общеполезные надобности, выдаваемые согласно циркуляру 16 марта 1909 года и только переселенцам. Размеры ссуд на общеполезные надобности не имели фиксированной цифры и колебались в зависимости от цели. После 1906 года в сфере ссудного кредитования положение изменилось в лучшую сторону. После заселения на участок, либо в обжитое поселение, переселенец ходатайствовал о выдаче ему ссуды. В ходатайстве он указывал причину, по которой ему нужна ссуда. Помимо этого, переселенец предоставлял чиновнику информацию о количестве членов семьи и о размерах своего имущества с примерной оценкой стоимости последнего. По данным С.Н. Прокоповича, в 1895-1900 гг. в Сибирь переселилось всего 1 млн. 207,6 тыс. человек. В 1906-1910 г.г. когда процент переселенцев был особенно высок, миграция коснулась только четвертой части естественного прироста населения. Из 4 млн. переселенцев 3 млн. осели в Западной Сибири и киргизских степях, в том числе 2,2 млн. – в западных областях Сибири.

Подводя итог, отметим, что этот период поучителен для современников, прежде всего с точки зрения использования практики районирования территорий и дифференцированного подхода к переселению населения в них. Однако основная цель столыпинской реформы: «поднять благосостояние России путем замены нынешнего исторического общинным духом слабого, коллективистки настроенного крестьянства, классом сильных, крепких, пропитанных индивидуализмом мелких собственников» - не была достигнута. В целом за 10 лет (1906-1916) из общины выделилось 2 млн. домохозяев. Реформа ускорила процесс разрушения общины, а одним из наиболее заметных её последствий стало расслоение крестьянства.

3.3. Паспортная система в эпоху Петра I

Система учета населения и контроля за его передвижением зародившаяся в раннефеодальных условиях древнерусского государства, развивалась по мере формирования крепостничества, развития внутренней и внешней торговли, роста и расширения социальной напряженности, развития международных связей страны. Её совершенствование происходит в позднефеодальном государстве, когда отмеченные процессы достигают апогея, но сохраняется средневековый характер форм и методов властно-управленческой деятельности.

Постоянные, тяжелые кровопролитные войны, массовые мобилизации в армию и на флот, на принудительные работы по строительству городов, промышленных предприятий, портов и судов, на обслуживание заводов и мануфактур, а также непосильные налоги, государственные и частные повинности в первой четверти XVIII века порождали дезертирство, массовые самовольные уходы крестьян и работных людей. Борьба с этим явлением постоянно ужесточалась. Введенный запрет на передвижение российского населения без специальных «проезжих», «прохожих», «покормежных», «пропускных» писем оказывался неэффективным.

В этот период времени появляются новые документы, удостоверяющие личность гражданина, а жесткий контроль государства за передвижением населения привел к созданию паспортной системы. Купцам, как и прежде, выдавались проезжие грамоты. Военнослужащим, временно отпущенным со службы, выдавались «письменные отпуска», а уволенным со службы — «абшиды». Четкого различия между этими документами не делалось, для их названия уже в Артикуле воинском 1715 года как альтернативное употреблялось слово «ПАС» (от французского — PASSE — проход, пропуск).

Документом, удостоверяющим личность иностранцев, прибывших в Россию, а также отъезжавших заграницу русских подданных, становится «пашпорт», иногда называемый также — «пас».

Для выдачи паспорта россиянину, состоявшему на службе, следовало представлять абшид, подписанный президентом соответствующей коллегии. Заграничные паспорта выдавались в Коллегии иностранных дел.

Основным государственным органом, который вел учет населения и контролировал его передвижение, стала полиция, для которой паспортное дело было одним из важнейших в ее многопрофильной деятельности.

Созданная паспортная система постоянно использовалась для обеспечения сбора налогов и рекрутства.

Первые документы — паспорта — фактически без существенных изменений просуществовали вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 года.

Паспортная система абсолютистского государства суживала возможности передвижения населения. Устанавливался порядок, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей:

- «воеводам гулящих людей без проезжих писем провинциям не пропускать» (Инструкция или Наказ 1714 года);

- «не пропускать „без пашпортов“ (впервые делает ссылка на паспорт) проезжающих людей» (Наказ Астраханскому воеводе, 1710 год);

- Указом (1714 год) и Инструкцией (1719 год) вводилась обязательность «проезжих писем» или «пашпортов» для всех свободных жителей государства, отъезжающих в другие местности страны: «Его Царского Величества указами опубликовано, чтоб никто никуда без пашпортов или проезжих писем не ездили и не ходили, но каждый имел от своего начальника пашпорт или пропускное письмо».

Петр I постоянно ужесточал преследование всех незанятых постоянным трудом и без достаточных оснований находившихся вне постоянного места жительства.

В законодательном акте («Пунтах») от 25 мая 1718 года, адресованных генерал-полицмейстеру, предписывалось «... Накрепко смотреть приезжих, какие люди...».

Домохозяева обязывались сообщать в полицию о всяком вставшем к нему на постой. За утайку постояльцев или сообщение неправильных сведений о них хозяевам угрожали ссылкой на галеры и конфискацией всего имущества. В тех же пунктах полиции предписывалось: «Всех гулящих и склоняющихся людей, а особливо которые под видом, аки бы чем промышляли и торговали, хватать и допрашивать». Трудоспособных нищих следовало определять на работу.

Сенатским Указом от 18 июня 1719 года каждому жителю Петербурга предписывалось подавать «ведомости» не только о вставших на постой, нанятых на работу или отъезжающих, но и о тех, кто пущен на ночлег «без свидетельств» или «без добрых по ним порук».

Указы (именные, сенатские) о преследовании беглых при Петре I издавались часто. За первую четверть XVIII столетия исследователи насчитали таких указов 46, причем большая часть из них (30) была издана в первой половине 20-х годов, когда больше внимания уделялось внутренним проблемам.

Следует заметить, что и при Петре I документы, удостоверявшие личность, не были надежными и Петр I предписывал ужесточать преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения. Например, у осужденных преступников, совершивших корыстные преступления, на лице выжигали (путем неоднократных натираний порохом) изображения орла, которое в 1705 году было заменено буквой «В» (Вор), у лиц, совершивших убийство, выжигали букву «У», для лжесвидетелей — букву «Л»... Применялось также обрезание ушей и вырывание ноздрей. Указом 1724 года предписывалось ноздри вынимать до кости, чтобы было заметнее. За использование подложных документов, удостоверяющих личность, виновные ссылались на каторжные работы.

Важнейшее значение в учете и документировании населения имел подписанный 6 июля 1724 года Петром I законодательный акт, имевший название «Плакат». Изданный в условиях катастрофического финансового положения страны, «Плакат» регулировал взимание подушной подати — налогового сбора с каждой мужской души, введенного вместо подворного обложения. С «Плакатом» справедливо связывают и установление паспортной системы для податного сельского населения.

С созданием регулярной полиции важнейшей ее обязанностью стало наблюдение за населением, борьба с опасными для самодержавного строя элементами. Действенную помощь в этом оказывала паспортная система...

Кроме того, при Петре I широко использовались возможности переписи населения. Если в XVII веке единицей обложения был двор, основной формой учета — подворные переписи, то в начале XVIII века кроме подворных переписей, на отдельных территориях стали проводиться общегосударственные переписи (1710, 1716, 1717... гг.).

В этот период времени была пересмотрена налоговая система: вместо обложения двора, перешли к подушному обложению, единицей которого была мужская душа. Подушные переписи стали называть ревизиями податного населения в России, а подушные списки — ревизскими сказками.

Начало государственных ревизий населения было положено Указом Петра I от 26 ноября 1718 года. Всего было проведено десять ревизий: первая в 1719-27 гг., десятая — в 185 7-60 гг.

Ревизии, называвшиеся часто «народными переписями», были единственным источником сведений о населении страны на протяжении почти полутора веков.

3.4. Паспортная система до и после отмены крепостного права

Указ 1803 года установил «печатные» паспорта (вместо рукописных) для купцов, мещан и крестьян с целью борьбы с использованием фальшивых паспортов и участившимися случаями бегства крестьян.

Домовладельцам по-прежнему вменялось в обязанность своевременно сообщать в полицию обо всех лицах, приезжающих в С.-Петербург и другие крупные города России и вселять в дома только при наличии паспортов. С начала 30-х годов и до конца XIX века основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи, являлся Устав о паспортах и беглых.

Главное правило Устава (ст. 1) гласило, что никто не может отлучаться от места постоянного жительства без узаконенного вида или паспорта. Не служившие на государственной службе

дворяне могли не иметь паспортов, для них документом являлась грамота на дворянское достоинство.

В случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое-трое суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство и ему не удавалось удостоверить свою личность, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение» (ст. 950 Уложения о наказаниях).

В соответствии с Уложением о наказаниях лицам, находящимся под надзором полиции или общества, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости и указывались места, в которых ранее судимый не имел права появляться. В таком виде на жительство представлялся особый знак о судимости.

В Положении о паспортах 1812 года был подробно регламентирован порядок получения паспортов крестьянами, отлучающимися для торговли или работы в другие местности.

С 1809 года в Санкт-Петербурге и с 1816 года в Москве в составе городской полиции учреждаются адресные конторы. Все лица, работающие по найму в столицах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там Пресный билет. Однако принимаемые меры были неэффективны, поскольку под воздействием развивавшихся капиталистических отношений феодальный строй России переживал глубокий кризис, который носил всеобщий характер, охватывал как экономическую, так и политическую жизнь страны. Стремясь задержать объективный ход исторического развития, сохранить незыблемость своего господства, царизм пошел на отмену крепостного права Российской империи.

Отмена крепостного права в 1861 году обусловила необходимость реформ паспортной системы. Крестьяне получили личную свободу и вышли из-под надзора помещика.

Для выработки предложений по усовершенствованию паспортной системы в 1869 году была учреждена паспортная комиссия под председательством статс-секретаря Сольского, однако, предложения этой и создаваемых позднее комиссий были реализованы только в 1895 году. В 70-е и 80-е годы XIX столетия в связи с ростом революционного движения в России усилился надзор полиции за населением.

Государственный Совет 8 июня 1894 года утвердил последнее Положение о видах на жительство в Царской России, которое также усилило роль паспорта как средства полицейского надзора.

С 1 января 1895 года в соответствии с Положением о видах на жительство началась выдача новых по форме документов.

Вид на жительство удостоверял личность, служил средством контроля за передвижением из одной местности в другую, обеспечивал общий учет податных людей и контроль за сбором недоимок. Особого дохода от паспортизации страна не имела. В 1895 году доходы государства от выдачи видов на жительство составили несколько миллионов рублей. С 1897 года виды на жительство стали выдаваться бесплатно. Следует отметить, что впервые в России паспорта получили фискальное значение в 1763 году, когда было установлено взимание денежных сборов: с паспортов, выдаваемых на один год, десять копеек, двухгодовых — пятьдесят копеек, трехгодовых — один рубль.

Положение 1894 года, сохраняя основные принципы действующей паспортной системы, ввело ряд новых правил.

В соответствии со специальной инструкцией МВД, в случае нахождения лица вне места своего постоянного проживания без паспорта, полиция выдавала ему на срок до шести месяцев свидетельство и предлагала вернуться к постоянному месту жительства. Если это требование не выполнялось, то полиция препровождала нарушителя принудительно.

Отменялась уголовная ответственность за нарушение паспортного режима.

По Закону 1894 года особый (красный) знак не проставлялся, а «волчьи паспорта», как окрестил их народ, заменялись после окончания надзора на новые, без отметки о судимости. Однако эта замена могла быть произведена только с разрешения губернского начальства.

Введение с 1895 года новой, менее жесткой паспортной системы, вытекало из требований жизни и отвечало, прежде всего, основным тенденциям экономическим тенденциям государства.

Либерализация паспортного режима и усиление миграции населения с неизбежностью вели к возрастанию нагрузки на малочисленные территориальные органы полиции.

Принятое Положение 1895 года разделило все население империи на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки. Ко второй — мещане, ремесленники и сельские обыватели, то есть люди податных сословий. Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- паспортные книжки (выдавались на пять лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов. Полиция отбирала паспорта у тех, если их владельцы не уплачивали установочный сбор в срок);

- паспорта (выдавались на срок до одного года независимо от наличия недоимок и согласия других лиц);

- бесплатные виды на отлучку (выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения). Они могли быть выданы и лицам моложе восемнадцати лет.

На основании утвержденного положения от 5 июня 1895 года была проведена первая всеобщая перепись населения Российской империи.

Первая и единственная всеобщая перепись населения Российской империи проводилась по состоянию на 9 февраля (28 января) 1897 года. В основе ее организации и программы был проект Семенова-Тян-Шанского. Учитывались три категории населения: наличное, постоянное (оседлое) и приписное. Перепись была проведена по принципу однодневной. По мнению исследователей, она считается наиболее достоверной о численности населения страны. Учета эмиграции Россия не вела и о ней можно судить только по иностранным источникам. В отношении же выезжающих за границу сохранились некоторые статистические сведения, которые позволяют дать количественную характеристику деятельности полиции Российской империи в этом направлении.

В 1867 году в Санкт-Петербурге более пяти тысяч русских подданных получили паспорта для выезда заграницы. В этом же году в столице империи было прописано 12.375 иностранцев из 49-ти государств.

В 1885 году из России выехало 921,6 тысячи человек, а въехало более одного миллиона. Иностранцы стремились в Россию. На сто выехавших в 1885 году приходилось 122 въехавших иностранца. В последующие годы миграция из России постоянно увеличивалась.

Существовавший в дореволюционной России порядок выезда подданных заграницу был аналогичен порядку в европейских государствах и обеспечивал весьма широкую, хотя и контролируемую свободу передвижения.

3.5. Формирование и развитие паспортной системы в России в начале XX века

Основным документом, регламентирующим процедуру паспортизации населения России, в первые годы XX века был «Устав о паспортах», принятый в 1903 году. В соответствии с предписаниями Устава о паспортах лица, проживающие по месту постоянного жительства, не обязывались иметь паспорта.

Под постоянным местом жительства понималось:

а) для дворян, купцов, чиновничества, почетных граждан и разночинцев — место, где они имели недвижимое имущество или домашнее обзаведение, или были заняты по службе;

б) для мещан и ремесленников — город или местечко, где они были причислены к мещанскому или ремесленному обществу;

в) для крестьян — сельское общество или волость, к которой они были приписаны.

На фабриках, заводах, мануфактурах и горных промыслах, на которые распространялось действие правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности, всем рабочим предписывалось иметь паспорта, даже в случаях, когда предприятие находилось в месте постоянного жительства этих рабочих.

Отбывшие наказание в исправительно-арестанских отделениях, тюрьмах и крепостях в соответствии с Уложением о наказаниях (в отдельных случаях по решению Особых Совещаниях при министре внутренних дел) находились под особым полицейским надзором. Этим лицам паспорта выдавались только с разрешения полиции, а в них делалась отметка о судимости владельца и производилась запись, ограничивающая места проживания.

Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 года отменил некоторые ограничения в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий. Указ (п. 5) предоставил сельским

обывателям и лицам других бывших податных сословий свободу избрания места постоянного жительства на одинаковых, указанных в Уставе о паспорта «основаниях с лицами других сословий. В то же время обеспечение паспортного режима внутри империи усугублялось значительными потоками лиц, выезжающими заграницу. Полиция выдавала всем желающим уехать заграницу свидетельства об отсутствии законных препятствий к отъезду, которое прикладывалось к прошению на имя губернатора.

Заграничные паспорта выдавались без промедления сроком на пять лет всем лицам старше двадцати лет. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне.

Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорт сроком на один год с указанием места проживания.

За период с 1897 года по 1906 год из империи выехало около 5,5 мил. человек, в том числе 2,9 мил. русских подданных. За один только 1911 год из России выехало 10,6 мил человек, включая 7,2 млн. русских подданных.

Принятые в Уставе о паспортах 1903 года изменения и дополнения 1906-1909 гг. принципиально не отличались от Положения. В то же время вводились ограничения на поселение и получение документов как общего порядка (например, «черта оседлости» для еврейского населения, ограничения для цыган, запретная зона вокруг столиц и губернских округов), так и для лиц, судимых и находящихся под надзором полиции.

В период первой мировой войны (1914-1918 гг.) Российское правительство ввело некоторые ограничения о выдаче паспортов, связанные с военными условиями... Пришедшее к власти в 1917 году буржуазное временное правительство отменило эти ограничения. Других изменений в регулировании паспортного режима оно не внесло, и Положение о видах на жительство 1894 года продолжало действовать до Великой Октябрьской социалистической революции (7 ноября 1917 года).

ГЛАВА IV. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРНО - ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

4.1. Миграционная политика в Советской России в довоенный период

Система управления миграцией населения в Советской России начала формироваться сразу же после Октябрьской революции и окончания Гражданской войны. Она базировалась на принятии Советской властью закона о социализации земли[70] и национализации промышленных предприятий. Это кардинально изменило условия осуществления государственной политики; еще более усилило деятельность государства в управлении внутренней миграцией, которая приобрела доминирующий характер. Её основной задачей стало перераспределение трудовых ресурсов в соответствии с планом размещения и развития производительных сил. Объемы и направления организованного перераспределения трудовых ресурсов определялось народнохозяйственным планом, а расходы, связанные с ее реализацией государство принимало на себя.
Одной из наиболее острых проблем миграционной политики Советской России в первые годы её существования являлась проблема беженцев. Первая мировая война обусловила появление свыше 5 млн. российских беженцев, проживавших на территориях, принадлежавших в тот период РСФСР.

Жители прифронтовой полосы принудительно выселялись вглубь страны, покидали свои дома по распоряжению и под давлением военных властей. Другим фактором их вынужденного переселения стала опасность оставаться в зоне военных действий. В составе Министерства внутренних дел был создан «Отдел по устройству беженцев» для работы с этой категорией мигрантов.

Не менее важной задачей, вставшей перед советской властью в сфере управления миграционными процессами стала проблема возвращения на родину беженцев, покинувших места своего жительства во время Первой мировой войны, - после подписания в марте 1918 года Брест-Литовского мирного договора. Для ее решения была создана система особых органов во главе с Центральной коллегией по делам пленных и беженцев, входившей в состав Народного комиссариата по военным и морским делам.

В результате Гражданской войны в России возник огромный поток вынужденной эмиграции - белогвардейцы, аристократы, дворяне, крупная и средняя буржуазия, общественные деятели, чиновники, опасаясь преследования, эмигрировали. Добровольная же внешняя миграция с установлением советской власти была фактически запрещена, выезд и въезд в страну были затруднены необходимостью получения разрешений от соответствующих органов.

Принимая во внимание тот факт, что на протяжении всего советского периода определяющую роль в укреплении экономики страны и формировании миграционной политики выполняла внутренняя миграция, рассмотрим подробнее как происходили процессы формирования и реализации государственной миграционной политики России и создание паспортно-визовой и миграционной службы.

Создание паспортно-визовой службы в Советской России связано с Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25 июня 1919 года, согласно которому все граждане РСФСР с 16 лет обязаны иметь трудовую книжку с указанием места работы и прописки.

С 1922 года гражданам России было предоставлено право беспрепятственного передвижения по территории РСФСР. Декретом, принятым в июне 1923 года, были аннулированы паспорта, что привело к полной утрате контроля над перемещением населения. Для восполнения этого пробела 28 апреля 1925 года был принят декрет «О прописке граждан в городских поселениях», обязывающий граждан регистрироваться по новому месту жительства. С этого времени на всей территории РСФР вводилось обязательное получение удостоверений личности в органах милиции по обращениям граждан.

В 1923 году Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР утверждено положение «Об адресных бюро и адресных столах в РСФСР при городских управлениях милиции» для ведения регистрации и учета населения, а также выдачи адресных справок.

Позднее было образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции при объединенном Государственном политическом управлении Союза ССР, а также установлены единая паспортная система и обязательная прописка. В июле 1927 года новым Декретом «Об удостоверении личности», отменившим Декрет 1923 года, введено удостоверение личности, единое по территории РСФСР. В этом удостоверении указывались: имя, фамилия, отчество гражданина, дату и место рождения, адрес, род занятий, отношение к воинской обязанности, наличие иждивенцев и документ, по которому выдано удостоверение личности. Кроме того, право удостоверять личность распространено на ряд иных документов: метрические выписки, справки домкомов, служебные пропуска, военные и ученические билеты.

Для отдельных категорий населения существовали бессрочные паспорта, которые получали по конкретному случаю, но их срок действия не имел ограничений. Такие документы выдавались отставным офицерам, дворянам, чиновникам на госслужбе, гильдейским купцам и потомственным гражданам. Мещане и ремесленники получали паспортные книжки со сроком действия 5 лет или паспорта, действующие в течение года. Так, книжки могли выдаваться только по рекомендациям цехов, артелей или общин, а одногодичные паспорта получали все остальные или те, кто имел проблемы с полицией.

Рабочие и крестьяне получали свои документы на меньший срок. Как правило, он не превышал полугода. Делалось это с целью того, чтобы привязать людей к конкретному месту и сделать их зависимыми.

Отказ от НЭПа и переход к насильственной коллективизации в деревне и сверх индустриализации в городе поставили перед советским правительством в области иммиграционной политики новую и достаточно узкую цель: достижение полной закрытости общества. Так, политическое убежище в СССР мог получить теперь иностранец, преследуемый исключительно за «революционно-освободительную деятельность», а никак не за «общественную», как предусматривало предыдущее Положение.

В связи с проведением индустриализации, приведшей к массовой миграции трудоспособного населения, 27 декабря 1932 года председателем ЦИК СССР М.И. Калининым, председателем Совнаркома СССР В.М. Молотовым подписано Постановление № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов».

Все граждане СССР от 16 лет, постоянно проживавшие в городах, рабочих посёлках, работающие на транспорте и в совхозах, обязаны были иметь паспорта. Сельское население страны паспортами не обеспечивалось (за исключением проживавших в десятикилометровой пограничной зоне).

Одновременно с указанным постановлением ЦИК и СНК СССР 27 декабря 1932 года было издано и постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР». Этот орган создавался для общего руководства работой управлений рабоче-крестьянской милиции союзных республик, а также для введения по всему Советскому Союзу единой паспортной системы, прописки паспортов и для непосредственного руководства задач паспортизации страны. Этот день и считается днем основания паспортной службы.

В начале 1930-х годов в Советском Союзе осуществлялась паспортизация городского населения, и на этой основе происходило развитие административного регулирования внутренней миграции населения, территориального перераспределения трудовых ресурсов в различных его формах.

Для управления процессами внутренней миграции использовались три основные формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов в нужных для государства направлениях: экономическая, административно-организованная и общественно-организованная.

Смысл экономического регулирования состоял в том, что для различных районов страны с учетом географических и климатических условий, устанавливался соответствующий дифференциальный коэффициент к заработной плате от 1,0 до 2,0. Так, например, на Сахалине он был установлен в размере 1,5 %, в Магаданской области - 1,8 % заработной платы. Это означало, что за выполнение одной и той же работы в этих районах оплата труда увеличивалась на установленный для данной территории районный коэффициент. Кроме того, для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей были еще до войны установлены дополнительная оплата труда и льготы[71], Районные коэффициенты к заработной плате и льготы для работников, заключивших срочные договора на 5 лет, с правом их дальнейшего продления, обеспечивали комплектование предприятий, расположенных в этих районах, кадрами, а также привлечение и закрепление населения в северных и восточных районах страны. Такая экономическая форма управления миграционными процессами позволила успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важнейшие народнохозяйственные задачи. Новое советское государство поддерживало стремление населения Европейской части России к переселению на сибирские и дальневосточные земли (выдавались разрешения на переселение в отдельные округа Сибири). Однако в Сибирь устремилась также и масса переселенцев без разрешений. Значительная их часть, не найдя земли, вернулась обратно.

Переселенцам, получившим разрешения, оплачивался проезд, строительство жилья, покупка двух лошадей, одной коровы, сельскохозяйственного и домашнего инвентаря. На ряду с этим им предоставлялся ряд льгот:

- освобождение от единого сельскохозяйственного налога на время от трех до пяти лет, в зависимости от качества участка заселения;

- предоставление на три года отсрочки по отбыванию воинской повинности;

- бесплатное выделение леса на корню для построек;
- предоставление льготного проезда на всех членов семьи, льготного провоза багажа и скота по железным дорогам[72].

В 1926 году была издана «Справочная книжка для ходоков и переселенцев», где были перечислены все условия переселения и льготы. Организация сельскохозяйственного переселения в 1920-е годы была возложена на Отдел колонизации и переселения Наркомзема РСФСР.

Основные усилия советской власти в первые десятилетия её существования были направлены на восстановление разрушенного войнами народного хозяйства. «Поднять» экономику страны предполагалось с помощью индустриализации. Для этого требовались колоссальные финансовые средства, как для создания новых основных отраслей тяжелой промышленности, так и развивать уже имевшиеся отрасли, но не удовлетворяющие резко возросшие потребности страны.

Для воплощения этих задач в жизнь, решено было создавать колхозы, расширяя возможности применения в них механизации. Предполагалось, что это позволит сформировать базу для подъема сельскохозяйственного производства и без осложнений изымать из села максимум средств для развития индустриализации. Однако зажиточная часть крестьянства, особенно

кулачество, противились организации колхозов, рассматривая их как угрозу своему материальному благополучию. Дело доходило до открытых столкновений, поджогов общественных колхозных построек и убийства колхозных активистов.

Встретившись с ожесточенным сопротивлением коллективизации со стороны кулачества, власть вначале приняла меры к его ограничению, а затем к ликвидации как класса. За организацию подавления антисоветских выступлений крестьян в конце 1920-х отвечал Особый отдел ОГПУ. 30 января 1930 года Политбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»[73]. Согласно этому постановлению, кулаки были разделены на три категории:

1. контрреволюционный актив, организаторы террористических актов и восстаний,
2. контрреволюционный актив из наиболее богатых кулаков и полупомещиков,
3. кулаки, т.н. «лояльные к советской власти»

Главы кулацких семей 1-й категории арестовывались, их дела передавались на рассмотрение спецтроек в составе представителей ОГПУ, обкомов (крайкомов) ВКП(б) и прокуратуры. Члены семей кулаков 1- й категории и кулаки 2-й категории подлежали выселению в отдалённые местности СССР или отдалённые районы данной области (края, республики) на спецпоселение.

Число кулаков первой и второй категории, по районам выселения приведено в табл. 4.1.1.

Таблица 4.1.1.

Число кулаков первой и второй категории, по районам выселения (тыс. семей)

Районы	**Категория**	
	первая	**вторая**
Средняя Волга	3-4	8-10
Нижняя Волга	4-6	10-12
Северный Кавказ и Дагестан	6-8	20
ЦЧО	3-5	10-15
Сибирь	5-6	25
Урал	4-5	10-15
Казахстан	5-6	10-15
Украина	15	30-35
Белоруссия	4-5	6-7
Потребляющие районы РСФСР	17	15
Национальные районы Средней Азии,	2,95	

Источник: Ивницкий Н. А. Коллективизация и раскулачивание: начало 30-х гг. - М.: Магист, 1997. - 288 с, с. 69-70.

Кулаки третьей категории осуждались на переселение на необработанные земли, то есть это была разновидность властной колонизации.[74]
2 февраля 1930 г. был издан приказ ОПТУ СССР № 44/21[75], предусматривающий ряд санкций в отношении кулаков всех категорий. Так, например, в нем содержалось положение о немедленной ликвидации «контрреволюционного кулацкого актива», особенно «кадров действующих контрреволюционных и повстанческих организаций и группировок» и «наиболее злостных, махровых одиночек» (т.е.первая категория). Семьи арестованных, заключённых в концлагеря или приговорённых к расстрелу, подлежали высылке в отдалённые северные районы СССР (Сибирь, Урал, Северный край, Казахстан), наряду с выселяемыми при массовой кампании кулаками и их семьями, «с учётом наличия в семье трудоспособных и степени социальной опасности этих семейств».
Массовое выселение наиболее богатых кулаков (бывших помещиков, полупомещиков, «местных кулацких авторитетов» и «всего кулацкого кадра, из которых формируется контрреволюционный

актив», «кулацкого антисоветского актива», «церковников и сектантов») и их семейств осуществлялось в первую очередь из районов сплошной коллективизации и пограничной полосы в отдалённые северные районы СССР, а имущество их подлежало конфискации (вторая категория).

Первоочередное проведение кампаний по выселению кулаков и их семейств происходило в следующих районах СССР (с установлением количества семей, подлежащих депортации): Центрально-Чернозёмная область - 10 - 15 тыс., Средне-Волжский край - 8 - 10 тыс., Нижне-Волжский край - 10 - 12 тыс., Северный Кавказ и Дагестан - 20 тыс., Сибирь - 25 тыс., Урал - 10 - 15 тыс., Украина - 30 - 35 тыс., Белоруссия - 6 - 7 тыс., Казахстан - 10 - 15 тыс.

На органы ОПТУ в связи с этим была возложена задача по организации переселения раскулаченных лиц и их трудового использования по месту нового жительства, подавления волнений раскулаченных в спецпоселениях, розыск бежавших из мест высылки.

Согласно справки Отдела по спецпереселенцам ГУЛАГа ОГПУ, всего за 1930 - 1931 г.г. было отправлено на спецпоселение 381,0 тыс. семей общей численностью 1 млн. 803,4 тыс. человек. За 1932 - 1940 гг. в спецпоселения прибыло еще 489,9 тыс. раскулаченных лиц[76]. Официальная статистика называет цифру в 1,2 миллиона человек, подвергшихся выселению[77].
Значительная часть спецпоселенцев была распределена по большим комбинатам в северных и восточных районах страны: Ураллеспром, Уралуголь, Востокуголь, Востоксталь, Цветметзолото, Кузнецкстрой и другие. При этом предприятия обязаны были обеспечить спецпоселенцев жильем, обучать профессиям и снабжать необходимым рабочим инвентарем[78].
Кроме того, в начале 1930-х годов стала внедряться система организованного набора рабочих, инициируемая государством. С этого времени активизировалась деятельность по набору работников в основном, на строительство и в лесозаготовительную промышленность. С рабочим заключался договор сроком от одного года до трех лет с правом его продления. В соответствии с этим документом, ему выдавалось единовременное денежное пособие, так называемые «подъемные», обеспечивался бесплатный проезд к месту работы, а по окончанию его срока действия - обратно к месту жительства. Наряду с этим предусматривалось предоставление места общежитии. Кроме того, в случае объективной необходимости, предприятие было обязано обеспечить его обучение требуемой профессии. Этот период отличается значительными масштабами организованного набора работников.

Социально-экономические и политические реформы, прежде всего, коллективизация, репрессии против кулаков, ускоренная индустриализация с ее резкой потребностью в рабочей силе, вызвали в стране беспрецедентные масштабы миграции и высокий уровень социальной мобильности населения.

В 1931 г. интенсивность миграции в городских поселениях составила 520 % то есть в среднем по стране в этот период состав городского населения менялся каждые два года[79]. Это привело к ряду негативных последствий, как в сфере состояния общественного порядка, так и социального характера. В частности, обострилась жилищная проблема. Сложившееся в связи с этим в городах, по сути, чрезвычайное положение, требовало совершенствования миграционной политики и механизмов её реализации. Одной из первых новаций того времени стала паспортизация населения.
В декабре 1932 года было принято Постановление ЦИК и СНК «Об установлении единой паспортной системы по Советскому Союзу и обязательной прописки паспортов». Одновременно принятым «Положением о паспортах» предусматривалось, что все граждане страны в возрасте 16 лет, постоянно проживающие в городах и рабочих поселках, а также работающие на транспорте, в совхозах и на новостройках и не лишенные прав, обязаны иметь паспорта, при этом прописка лиц в местностях, где введена паспортная система, стала обязательной[80]. Введение паспорта, удостоверяющего личность и обязательная прописка, фактически стали началом ограничений свободы передвижения граждан.
Оценивая реформу в целом, следует отметить, что в период её проведения была создана база для первичного учета передвижения населения. Ограничение миграционного притока в города, способствовало их очищению от нежелательных элементов, позволяя повысить уровень контроля над внутренней миграцией населения. Вместе с тем, период 1930-х годов в истории Советского государства отличается трагичностью, особенно в период сталинских репрессий. Большинство исследователей относят к жертвам сталинских репрессий, осуждённых по ст. 58 УК РСФСР 1926 года[81](«контрреволюционные преступления»), а также жертв таких массовых акций сталинского режима, как - раскулачивание (начало 1930-х гг.) и депортации по национальному признаку (1930-е - 1940-е). Значительную часть принудительных мигрантов составляли политические и уголовные заключенные.
Несмотря на то, что в основе принудительной миграции лежали политические мотивы, на ряду, с этим она выполняла и важные для страны экономические функции. Уже к началу 1930-х труд заключенных в СССР рассматривался как экономический ресурс. Труд политических и уголовных

заключенных широко использовался преимущественно на тяжелых физических работах в малообжитых районах с суровым климатом, куда привлечь вольнонаемных рабочих было сложно. За счет использования принудительного труда мигрантов был проложен Беломорско-Балтийский канал, на строительстве которого было занято 120 тысяч заключенных; сложный железнодорожный переход через Сихотэ-Алинский хребет от Комсомольска-на-Амуре до порта Ванино на берегу Татарского пролива; возведен Норильский горно-металлургический комбинат и ряд других известных народнохозяйственных объектов. Кроме того, они широко использовались на рудниках Колымы и Магадана, лесоповале в районах Северной Двины и Печоры и ряде других тяжелых работ[82].
Согласно официальным данным за 1930-1956 гг. всего в системе лагерей, тюрем и колоний ОПТУ и НКВД содержалось более 2,5 млн. человек. При этом показатель смертности в них составлял порядка 25 процентов[83].
Итак, в довоенный период в советской России механизм внутренней миграции носил преимущественно принудительный характер. Она втянула в свою орбиту миллионы людей, исковеркала множество человеческих судеб, но все же позволила укрепить государственную власть и восстановить экономику страны перед приближающейся Великой отечественной войной.

Необходимо отметить, что параллельно с этим, представителями антисоветских сил в 1934 году в Брюсселе был подписан договор о создании конфедерации народов Кавказа, а в 1935 году учитывая напряженные отношения значительной части населения Северного Кавказа с властью, в ряде районов СССР, фашистская Германия определила действия своей разведки, направленные на поддержку в них повстанческих движений.

Еще до начала войны в СССР стало осуществляться принудительное перемещение в глубь страны отдельных групп населения западных территорий, прежде всего, Латвийской, Литовской, Молдавской и Эстонской советских республик, присоединенных к Советскому Союзу в соответствии с советско-германским пактом о ненападении от 23 августа 1939 года. Выселению подлежали:

- участники контрреволюционных партий и антисоветских националистических организаций;

- бывшие сотрудники охранных органов при наличии на них компрометирующих документов (жандармы, полицейские, охранники тюрем);
- помещики, крупные торговцы, фабриканты и чиновники буржуазных государственных органов;
- бывшие офицеры царской армии и белогвардейцы;
- уголовники и проститутки;
- лица, прибывшие из Германии в порядке репатриации, а также немцы, отказавшиеся выехать в Германию[84].

Их депортация проводилась в мае-июне 1941 года, одновременно из тех же регионов отправлялись эшелоны с осужденными и подследственными, находившимися в тюрьмах.

Депортированные были распределены на три формы содержания:

1. в ссылке под надзором в качестве ссыльнопоселенцев,
2. в лагерях военнопленных (после нападения Германии на СССР они были переведены в исправительно-трудовые лагеря),
3. исправительно-трудовых лагерях.

Официальных данных о численности лиц, перемешенных из западных пограничных территорий СССР, не имеется. По сведениям же материалов НИПЦ «Мемориал», общее число вывезенных на поселение и в исправительно-трудовые лагеря в мае-июне 1941 года составило примерно 106 тысяч человек, из них 87 тысяч ссыльнопоселенцы и 19 тысяч заключенные ИТЛ[85]. На рис. 4.1.1. показаны направления всех принудительных миграций 1940-1941 гг.

Рисунок 4.1.1.

Принудительные миграции 1940-1941 гг.

Депортированные контингенты:

1. - *спецпереселенцы - «осадники» из б. Вост. Польши (10.02.1940);*
2. - *административно - высланные из б. Вост. Польши (9-13.04.1940);*
3. - *спецпереселенцы - беженцы из б. Вост. Польши (29.06.1940);*
4. - *граждане инонациональностей из Мурманской обл. (5-10.07. 1940);*
5. - *ссыльнопоселенцы из Зап. Украины (22.05. 1941);*
6. - *ссыльнопоселенцы из Молдавии, Измаильской и Черновицкой обл. (12-19.06.1944);*
7. - *ссыльнопоселенцы из Эстонии (14.06.1941);*
8. - *ссыльнопоселенцы из Латвии (14.06.1941);*
9. - *ссыльнопоселенцы из Литвы (14.06.1941);*
10. - *ссыльнопоселенцы из Зап. Белоруссии (19-20.06.1941)*

Рассматривая объективно причины и характер перемещения из западных пограничных территорий СССР определенных групп граждан, авторы согласен с мнением Рощина Ю.В.,[86] что принятые меры носили превентивный, упреждающий характер.

4.2.Миграционная политика в России в годы Великой Отечественной Войны (1941-1945гг)

Самой трагичной вехой в истории России и жизни нашего народа является Великая Отечественная война 1941-1945 гг. Готовя план нападения на Советский Союз - план «Барбаросса», гитлеровцы одновременно разрабатывали планы уничтожения России и ее народа - план «Ост» (Восток). Суть этих документов состояла в онемечивании оккупированных в ходе войны территорий путем заселения их переселенцами из Германии. Предполагалось переселить на Восток, в области Советского Союза и Польши, 12,4 млн. человек немцев, депортировав или истребив 30 млн. человек коренного населения[87]. Согласно планам, Москва и Ленинград подлежали полному уничтожению.
В ходе военных действий всего было разрушено - 1710 городов и поселков городского типа, сожжено - более 70 тысяч сел и деревень, приведено в негодность - 32 тысячи промышленных предприятий. В результате, материальный ущерб составил около 700 млрд. рублей (в довоенных ценах), что в 5,5 раза превышало национальный доход СССР в 1940 году[88].
Что касается людских потерь, следует отметить, что за годы войны на оккупированных врагом территориях, в 19 областях и автономных республиках РСФСР проживало 70 млн. человек, из них 1,8 млн. граждан были уничтожены, а более 2,4 млн. человек вывезены в Германию. Всего в результате войны РСФР потеряла свыше 27 млн. своих граждан, что составляет более половины всех потерь Второй мировой войны. Подавляющее большинство погибших советских людей были в молодом возрасте, что значительно подорвало генофонд всего народа.

Великая Отечественная война обусловила массовое перемещение населения, различное по причинам и методам осуществления. Одной из организованных властью форм осуществления внутренней миграции в военный период стала эвакуация населения, преследующая цель перебазировать основные производительные силы из прифронтовых районов на Восток. Необходимо отметить, что столь масштабная эвакуация являлась весьма трудной задачей, но не смотря на чрезвычайные сложности она была успешно решена. Успех эвакуации объясняется тем, что были приняты меры к высокоорганизованному проведению этой работы. В первые же дни войны были созданы: Государственный Комитет Обороны (ГКО), сосредоточивший всю полноту власти в государстве, а также Совет по эвакуации, ответственный за обеспечение не только эвакуации населения, но и промышленных и продовольственных ресурсов. Эвакуация началась с первых дней войны.

На основании постановления правительства от 27 июня 1941 года «О порядке вывоза и размещения людских контингентов и ценного имущества», в первую очередь вывозилось оборудование заводов военно-промышленного комплекса, а также предприятий цветной и черной металлургии, химической промышленности.

Во второй половине 1941 года на Восток, на Урал, в Западную Сибирь, в Поволжье, в Среднюю Азию и в Казахстан было перебазировано 2593 промышленных предприятий, в том числе 1523 крупных. В эти районы переместились предприятия танковой, авиационной, металлургической, машиностроительной, электротехнической промышленности. Вместе с ними прибыло до 40 % рабочих, инженеров, техников этих предприятий.

Летом 1942 года в связи с наступлением немецких войск на южном Фронте была проведена вторая волна эвакуации. Из Воронежской, Ростовской, Орловской, Курской, Сталинградской областей, Ставропольского и Краснодарского краев и республик Северного Кавказа было эвакуировано еще свыше 150 крупных предприятий.

Государственный Комитет Обороны, центральные правительственные и партийные органы взяли под непосредственный контроль размещение и скорейшее восстановление эвакуированных предприятий.

Вместе с вывозом промышленных предприятий и их персонала была осуществлена огромная работа по эвакуации населения из прифронтовой полосы. 5 июля 1941 года СНК СССР принял постановление «О порядке эвакуации населения в военное время». Одновременно было утверждено Положение об эвакуационных пунктах, задачами которых являлись прием эшелонов с эвакуированными, снабжение их питанием и оказание им медицинской помощи.

Всего до 1 февраля 1942 года было эвакуировано по железной дороге 10,4 миллиона человек и 2 миллиона перевезено водным транспортом. Во время второй эвакуации летом 1942 года переехало на новые места еще 8 миллионов человек[89].
В связи с таким массовым прибытием эвакуированных, возникли огромные трудности по обеспечению их жильем, питанием, медицинским обслуживанием. Под жилье приспосабливалось все, что можно было использовать для этих целей. Для эвакуированного населения возводились строения упрощенного типа: бараки, полуземляные постройки и даже землянки. Основная же масса эвакуированных людей размещалась у местного населения.

Таких мероприятий, как эвакуация в огромных размерах промышленного оборудования и миллионов людей осенью 1941 года, в других странах мира в годы второй мировой войны не происходило.

Не менее масштабным явлением миграционного характера, происходившим в этот период, была массовая насильственная депортация целых народов. Особое место в ней занимают принудительные депортации немцев Поволжья, чеченского, ингушского, балкарского, карачаевского, калмыцкого и татаро-крымского народов, а также некоторых других национальных групп, в том числе турок-месхетинцев.

Особая трагичность этого репрессивного процесса состоит в том, что депортации коснулись не только непосредственно тех, кто по определению власти совершил преступления и их родственников, а почти поголовно целых этнических административных образований - целых народов ряда национальностей.

Первыми в начале войны подверглись депортации немцы Поволжья.[90] Они были выселены в районы Новосибирской и Омской областей, Алтайского края, Казахской и Киргизской ССР, а также в ряд других соседних областей. Переселение проводилось в сжатые сроки, в жесткой форме и преследовало главную цель - устранение возможности использования этого народа в качестве противника в тяжелейшей войне против Советского Союза. А такая угроза существовала, т.к. уже в 1930-е годы в фашистской Германии активно работала организация «Фольксдойче миттельштилле», занимавшаяся вопросами возвращения немцев на историческую родин, выполнявшая шпионские функции и активно содействовшаяа созданию «пятой колонны» в Австрии, Чехословакии и ряде других стран. По донесениям советской контрразведки такую колонну, с опорой на немецкое население, фашистская Германия рассчитывала создать и в тылу СССР, поэтому переселение немцев Поволжья следует рассматривать как превентивную меру по обеспечению национальной безопасности страны.
Необходимо отметить, что помимо немцев депортации превентивного характера подверглись также финны-ингерманландцы. По данным отдела спецпоселений НКВД, в марте 1943 г., 9 тыс. финнов были выселены из кольца блокады Ленинграда в Сибирь и Якутию. Таким образом, ингерманландцы оказались окончательно и полностью выдворены с мест своего постоянного проживания. В общей сложности в Финляндию было вывезено 65 тыс. российских граждан финской национальности[91].
В октябре 1943 года было принято решение о выселении чеченского и ингушского народов и началась подготовка операции по их депортации под кодовым названием «Чечевица». В январе 1944 года была утверждена «Инструкция о порядке проведения выселения чеченцев и ингушей» и Государственный Комитет Обороны издал два постановления - «О мероприятиях по размещению спецпереселенцев в пределах Казахской и Киргизской ССР» и «О порядке принятия на Северном Кавказе скота и сельскохозяйственных продуктов», подлежало переселению 459486 человек, включая проживающих во Владикавказе и Дагестане, В ходе первой массовой операции должно было быть отправлено 310620 чеченцев и 81100 ингушей.

При выселении главе каждой семьи объявлялось следующее: «В период немецко-фашистского наступления на Северный Кавказ чеченцы и ингуши в тылу Красной армии проявили себя антисоветски, создавали бандитские группы, убивали бойцов Красной армии и честных советских граждан, укрывали немецких парашютистов»

23 февраля 1944 года началась операция по переселению чеченского и ингушского народов. 7 марта 1944 года была ликвидирована Чечено-Ингушская республика, на ее месте был создан Грозненский округ в составе Ставропольского рая. Позднее он был преобразован в Грозненскую область. Часть чеченских и ингушских районов отошли к Грузии, Северной Осетии и Дагестану.

Также в октябре 1943 года были приняты указ и постановление о поголовном выселении карачаевцев, ликвидации Карачаевской автономной области и об административном устройстве ее территории. Их депортация состоялась 2 ноября 1943 г., выселено было 69267 человек. За ними последовали калмыки - выселено 93 тысячи человек; балкарцы - свыше 37 тысяч человек; крымские стары (18-20 мая 1944 года) - свыше 190 тысяч человек.

Мотивы и официально объявленная причина выселения этих народов были в основном те же, что и в отношении чеченцев и ингушей. Последующие операции носили уже не профилактический характер, а скорее всего, представляли собой, т.н. акции «возмездия», причем, как за совершенные, так и несовершенные преступления против советского государства в годы воины[92]. Депортацию народов Северного Кавказа, татар Крыма и калмыков невозможно рассматривать в качестве превентивной меры хотя бы потому, что она осуществлялась в начале 1944 года, когда фронт отодвинулся далеко на Запад.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

- эвакуации населения СССР в период Великой Отечественной войны, столь крупной по своим масштабам трудно найти в мировой истории. Она может служить ярчайшим примером вынужденной внутренней миграции населения, мастерски управляемой государством;

- депортацию отдельных народов СССР по мотивам возмездия, вряд ли можно назвать рациональной, или хотя бы обоснованной мерой, даже в условиях военного времени.

4.3.Миграционная политика в России в послевоенный период

Для восстановления разрушенного войной народного хозяйства активизировалась деятельность государства по *организованному набору работников*. Постановление Совета Министров СССР «О порядке проведения организованного набора рабочих»[93] было принято 21 мая 1947 года. Организация этой работы была возложена на Министерство трудовых резервов СССР и созданное в его составе Главное управление организованного набора рабочих. Постановление определяло структуру системы организованного набора рабочих, порядок его проведения и отправки к месту работ, обязанности руководителей предприятий и строек по созданию им необходимых производственных и бытовых условий, а также выплаты единовременных пособий.
Участники оргнаборов направлялись, как правило, на прирост численности рабочих предприятий и строек, имеющих важное народнохозяйственное значение и расположенных преимущественно в регионах Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока. После восстановления народного хозяйства объемы организованного набора существенно уменьшись.

Кроме того, Президиум Верховного Совета СССР 28 августа 1964 г. отменил ограничительные акты по вопросам перемещений немецкого населения страны.[94] 14 ноября 1989 года Декларацией Верховного Совета СССР[95] были реабилитированы все репрессированные народы, в том числе чеченский и ингушский, признаны незаконными и преступными репрессивные акты против них на государственном уровне в виде политики клеветы, геноцида, насильственного переселения, упразднения национально-государственных образований, установления режима террора и насилия в местах спецпоселений. В 1991 г. был принят закон о реабилитации репрессированных народов.
Помимо экономической формы управления внутренней миграцией населения, государство достаточно эффективно использовало административно-хозяйственный механизм. В частности, путем организации *сельскохозяйственных переселений*, используя при этом, плановость, добровольность, учет национальных, хозяйственных и бытовых условий.
Созданное в 1930-е годы для руководства этим миграционными потоками Главное переселенческое управление при Совете Народных Комиссаров, в 1953 году было объединено с Главным управлением организованного набора рабочих в единое Главное управление переселения и организованного набора рабочих при Совете Министров РСФСР с правами правительственного органа.

Постановление Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 года[96] определяло предоставить за счет государства:
а) всем переселенцам бесплатный проезд от места выхода до места вселения, провоз имущества до двух тонн на семью, а также провоз скота;

б) переселяющимся колхозам и бригадам бесплатный провоз общественного имущества:

в) главам или трудоспособным членам семей, направляемым в места вселения для участия в строительстве дома на новом месте, - бесплатный проезд;

г) представителям (ходокам) от переселяющихся колхозников и колхозных бригад - бесплатный проезд;

д) переселенцам единовременное денежное пособие в зависимости от места вселения на главу семьи от 3 тысяч до 600 рублей и на каждого члена семьи - от 600 до 200 рублей, а также выдавать суточные на время пути;

е) освобождать колхозников-переселенцев и принимающие их колхозы от уплаты сельскохозяйственного налога, а также поставок государству сельскохозяйственных продуктов (кроме молока);

ж) колхозникам-переселенцам продовольственную ссуду в размере 1,5 центнера зерна или муки на главу семьи и по 0,5 центнера на каждого члена семьи с погашением ее натурой в течение трех лет;

з) отводить на строительство жилых домов участки леса в местах вселения;

и) переселенцам долгосрочный кредит на строительство домов с надворными постройками, а также на покупку коров и другого крупного рогатого скота с погашением полученного кредита на строительство дома – в течение десяти лет, на приобретение коров - в течение трех лет, начиная с третьего года после получения кредита.

Размер долгосрочного кредита на строительство дома составлял от 20 тысяч до 10 тысяч рублей, в том числе за счет бюджета от 50% до 35 %; для приобретения скота от 3 тысяч до 1,5 тысяч рублей. При этом, он выдавался в дифференцированных размерах, в зависимости от мест вселения.

Помимо этого, была отлажена система выдачи кредитов колхозам, принявшим переселенцев, на возведение построек производственного и культурно-бытового назначения, на проведение дорог, строительство мостов, устройство колодцев и других общественных объектов сроком от 5 до 10 лет[97].
Правительством выделялось определенное планом количество стандартных брусовых домов для переселенцев. Главное Управление переселения и организованного набора рабочих распределяло мигрантов по колхозам и совхозам в соответствии с планами переселения, составленными на основе их заявок. Колхоз или совхоз, получив комплект домов в предыдущем году переселения, обязан был их построить до прибытия переселенцев и начала весенних сельскохозяйственных работ. За своевременным строительством домов строго следил Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР. Переселение в хозяйство не проводилось, если вовремя не были построены дома для переселенцев. Переселенец, проработавший в хозяйстве вселения пять лет, освобождался от выплаты ссуды, а обязанность по её выплате принимало на себя соответствующее хозяйство.

В целом, существовавшие стимулы и порядок переселения позволяли относительно успешно обеспечивать многоземельные районы на востоке страны трудовыми ресурсами. Так, из малоземельных районов в многоземельные регионы переселилось:

- 1918 - 1950 годы - свыше 3 миллионов человек, или около 850 тысяч семей;

- 1951 -1970 год - 1,5 миллиона человек или свыше 337 тысяч, (в районы Сибири и Дальнего Востока - 900 тысяч человек).

Одновременно в тот же период велось переселение и в Калининградскую, Саратовскую, Волгоградскую, Оренбургскую области и др. районы страны. Общее количество семей, переселенных внутри РСФСР в 1951 - 1970 гг. представлено в табл. 4.3.1

Таблица 4.3.1.

Общее количество семей, переселенных внутри РСФСР в 1951 - 1970 гг*.

Годы	Всего переселенцев, тыс. семей	В том числе:	
		в Сибирь	на Дальний Восток
1951-1955	111,2	32,4	19,7
1956-1960	106,2	47,4	28,6
1961 -1965	64,2	24,8	20,3
1966-1970	55,8	22,2	18,4
За 1951 - 1970	337,4	126,8	87,0

**** Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.***

Одной из эффективно зарекомендовавших себя форм регулирования внутренней миграции населения между селом и городом в этот период, стала система организованного набора рабочих[98], что способствовало более рациональному перераспределению трудовых ресурсов в стране.

Основной задачей организованного набора являлось обеспечение рабочей силой новых промышленных районов, отраслей производства, отдельных предприятий и строек, нуждающихся в рабочих кадрах, межотраслевое перераспределение рабочей силы, а также трудоустройство незанятого трудоспособного населения. В значительной мере применение государством организованного набора рабочих.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 декабря 1966 года организованный набор рабочих осуществлял на территории России Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР (Госкомтрудресурс РСФСР).

Проводился он, как и сельскохозяйственное переселение, на плановой основе. Министерства и ведомства, нуждающиеся в рабочей силе, представляли соответствующие заявки в Госплан и Госкомтрудресурс РСФСР. Заявки рассматривались на предмет их обоснованности и возможности предоставления рабочим производственных и бытовых условий. С учетом анализа представленных заявок составлялся проект плана на год по организованному набору рабочих в разрезе министерств, ведомств, областей, краев и автономных республик, которым устанавливалось количество направляемых рабочих и районы, в которых будет осуществляться их набор, причем исключительно на добровольных началах. Ответственность за выполнение плана оргнабора возлагалась на Госкомтрудресурсы РСФСР[99].

Одним из недостатков системы оргнабора рабочих было значительно их выбытие до срока окончания договора. Поэтому, начиная с 1961 года, в целях лучшего закрепления рабочих оргнабора, для принимающих их предприятий устанавливается процент семейных рабочих с предоставлением им соответствующего жилья. Объемы привлекаемых по оргнабору рабочих можно увидеть в табл. 4.3.2.

Таблица 4.3.2.

Численность рабочих, направляемых по оргнабору в 1951 - 1970 гг*.

Годы	Всего направлено (тыс. чел.)	В том числе местный набор	
		Тыс. чел.	%
1951 - 1955	2833,4	1403,6	49,5

1956-1960	1568,7	531,5	33,9
1961-1965	634,7	104,3	15,9
1966-1970	573,1	137,0	23,9
Всего	5629,9	2176,4	38,6

**** Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.***
Основными районами набора рабочих были Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский. Принимали же основную массу рабочих Северо-Западный, Уральский, Западно-Сибирский и Дальневосточный районы.

Система организованного набора рабочих также весьма существенную роль играла для отраслей со значительным сезонным характером труда. В этой связи произошли принципиальные изменения в обеспечении рабочими кадрами лесозаготовительных и лесосплавных работ, которые с 1953 года осуществлялись в порядке платной трудовой повинности.

С марта 1954 года был упорядочен набор сезонных рабочих и на торфоразработки, которым устанавливался аналогичный порядок, что и для лесной промышленности, с учетом особенностей этой отрасли народного хозяйства. Чуть позже было принято Постановление, касающееся предприятий рыбной промышленности, которым определялся порядок набора сезонных рабочих для этой отрасли, их направление к месту работы, размеры единовременного пособия и суточных за время в пути, а также производственные и бытовые условия их труда.

Организация набора ежегодно сотен тысяч сезонных рабочих и их направления к местам работы была, разумеется, не простой. Возникали различные сбои в этой работе, которые требовалось оперативно устранять. Главная же проблема была в организации и условиях труда сезонных рабочих, к которым руководители предприятий относились менее ответственно, чем к постоянным рабочим. В результате нередко возникали различные инциденты, и определенная часть рабочих досрочно расторгала трудовые договора и возвращалась назад, поэтому Госкомтрудресурс РСФСР, в том числе и осуществлял государственный контроль за использованием сезонных рабочих на предприятиях, принимая к руководителям предприятий соответствующие меры в случаях выявления нарушений.

Однако следует отметить, что сезонные рабочие оргнабора своим, как правило, нелегким трудом способствовали обеспечению выполнения народнохозяйственных планов по заготовке и сплаву древесины, добыче торфа и улову рыбы.

Восстановив промышленное производство, потребовалось принимать меры по решительному подъему сельского хозяйства, так как оно не обеспечивало в достаточном объеме потребности населения в продуктах питания, сдерживало производство продукции пищевой и легкой промышленности.

Для ликвидации несоответствия между уровнем сбора зерна и потребностями народного хозяйства в хлебной продукции была поставлена задача резкого увеличения его производства с тем, чтобы в течение 2-3 лет государственные заготовки зерна увеличились на 35-40 процентов. Для решения этой задачи было решено осваивать целину. В этих целях в марте 1954 года было принято Постановление «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и освоении целинных и залежных земель»[100].
Перед партийными, профсоюзными и комсомольскими органами была поставлена задача - на основе широкой разъяснительной работы отобрать и направить в 1954 году в совхозы и машино-тракторные станции, осваивающие новые земли, специалистов и квалифицированных рабочих. Пленум также одобрил инициативу Центрального Комитета комсомола об организованном направлении в добровольном порядке на целинные земли из числа комсомольцев и молодежи 100 тысяч механизаторов.

Было решено выдавать направляемым специалистам и рабочим единовременное пособие в размере трехмесячного оклада (зарплаты), получаемого по месту их прежней работы, а также производить оплату расходов, связанных с их переездом на новую работу за счет государства.

Всего в 1954-1955 годах по путевкам комсомола на освоение целинных и залежных земель Казахстана, Алтая и Сибири выехало свыше 350 тысяч молодых людей.

Развернув работу по освоению целинных земель, страна приступила к строительству крупных металлургических, химических, нефтеперерабатывающих предприятий, гидроэлектростанций, угольных шахт, рудников и железных дорог.

Комсомол, в соответствии с решением XIII съезда ВЛКСМ, взял шефство над 135 важнейшими новостройками, объявив их «ударными комсомольскими».

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 мая 1956 года было решено провести на эти новостройки отбор и направление рабочих в счет плана организованного набора рабочих и на условиях, предусмотренных для этой категории работников.

Всего на новостройки страны в 1956-1961 годы по комсомольским путевкам выехало свыше 800 тысяч юношей и девушек. За 1961-1966 (на всесоюзных ударных стройках было сооружено свыше 1000 прошенных объектов, в том числе такие гиганты, как Братская ГЭС и Западно-Сибирский металлургический завод[101]
Однако в проведении общественного призыва молодежи в 1956 году имели место и серьезные недостатки, главным образом в подготовке к приему молодежи и организации производственного обучения, поэтому в июне 1957 года было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об общественном призыве в 1957 году молодежи для работы на важнейших стройках, расположенных в восточных и северных районах СССР и Донбассе», в котором было определено признать целесообразным направить 60 тысяч рабочих на строительство важнейших промышленных объектов, а главное - обязать местные советские органы и руководителей предприятий, обеспечить для них необходимые производственные и бытовые условия.

Справедливо будет подчеркнуть значимость деятельности средств массовой информации, красочность плакатов и одухотворяющих текстов печатных изданий. Их роль была одной из определяющих в общественном призыве - не только в своей информативной составляющей, но и в рекламном функционале.

Что касается сельскохозяйственных переселений в 1970-е и 1980-е годы, следует отметить, что они осуществлялись в основном в районы Дальнего Востока. В среднем ежегодно в него переселялось до 12 тысяч семей, или порядка 50 тысяч человек. Наряду с другими формами перераспределения трудовых ресурсов, сельскохозяйственное переселение способствовало ежегодному росту населения в этом стратегически регионе страны.

Еще одной общественной формой, связанной с сезонной трудовой миграцией, были студенческие строительные отряды, романтизированные таким же образом. В связи со значительным оттоком молодежи из села в 1970-е - 1980-е годы, ощущался острый недостаток в строительных рабочих. Для решения этой проблемы, в рамках ЦК ВЛКСМ был организован Штаб студенческих строительных бригад, который собирал заявки от колхозов и совхозов на потребность в рабочих в строительстве сельскохозяйственных объектов. В летние каникулы выезжало в колхозы и совхозы на строительство несколько сотен тысяч студентов. Это был весомый вклад в обустройство села[102]. Таким образом, направление молодежи по общественному призыву являлось одной из форм успешного управления сезонной трудовой миграцией.
Другим масштабным аспектом внутренней миграции в советский период было движение населения между селом и городом, составлявшего основу межрегиональной миграции, причем, преимущественно неуправляемой.

Стремительная урбанизация, начавшаяся в 1930-е годы, незначительно изменила соотношение сельских и городских жителей страны, до середины 1950-х годов большая часть населения России по-прежнему проживала в сельской местности. В течение 1960-1970-х годов по-прежнему сельская местность отдавала часть населения, городская принимала, и механический прирост его в городах был выше естественного.

В период наиболее активного формирования городских агломераций (50-е - 70-е годы) село отдавало больше своих жителей, чем принимали города. Динамика численности городского и сельского населения представлена в табл. 4.3.3.

Таблица 4.3.3.

Динамика численности городского и сельского населения*.

Год	Численность населения, тыс. чел.			Доля в общей численности, %		Годовой прирост, %		
	всего	город	село	город	село	всего	город	село
1897				14,7	85,3			
1913				17,4	82,6			
1950	101438	43749	57689	43,1	56,9	1,0	4,9	-1,1
1955	110537	54305	56232	49,1	50,9 j	1,2	2,0	1,0
1960	119046	63740	55306	53,5	46,5	1,4	3,7	-1,2
1965	126309	73195	53114	57,9	42,1	0,7	2,1	-1,2
1970	130079	80961	49098	62,3	37,1	0,5	1,8	-1,6
1975	133775	89310	44465	66,8	33,2	0,7	2,0	-1,9
1980	138291	96590	41702	69,8	30,2	0,5	1,2	-1,0
1985	142823	102822	40001	72,0	28,0	0,7	1,3	-0,8
1989	147378	108368	39010	73,5	26,5	0,4	0,8	-0,5
1990	148041	109238	38802	73,8	26,2	0,3	0,5	-0,1

**** Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.***

Чрезмерный отток населения из села, превышавший рост производительности труда в сельскохозяйственном производстве, особенно в областях Нечерноземной зоны РСФС, вызвал необходимость управления внутриобластными переселениями - из городов в села, с предоставлением льгот для переселенцев на сельских территориях. В результате, в целом по России после 1975 года отток населения из села в город резко снизился. Это изменило и миграционный баланс России. В 1980-е годы численность городского населения росла в равной степени как за счет естественного, так и за счет механического (миграционного) прироста. В условиях, когда миграционные ресурсы села иссякли, и началась естественная убыль сельского населения, к концу 1980-х годов превышение миграционного оттока над естественным приростом в сельской местности хотя и оставалось существенным, но было уже значительно меньшим.

Региональные различия в росте численности населения городов в разные периоды таковы:

- в 1960-е годы сильнее притягивали переселенцев города западной части России,

- в 1980-е годы наблюдался рост численности населения городов Западной Сибири и Севера страны, что в значительной мере связано с интенсивным освоением нефтегазовых месторождений в этих регионах.

Достаточно интенсивно проходили процессы миграционного обмена, участниками которых, являлись переселенцы как общественно организованного, так и стихийного движения населения, что, естественно, влияло на численность и структуру населения в отдельных регионах страны.

До 1950-х годов наиболее высокий прирост населения отмечался в районах Дальнего Востока, Сибири и Северного Кавказа. Отток происходил в основном из центральных районов, из Поволжья и западных районов.

Начиная со второй половины 1960-х годов, стремительно стал возрастать приток населения в центральный экономический район. В 1979-1988 годы он принял 32 % всех внутренних мигрантов. Притягательным в эти годы был и Северо-Запад страны, однако, практически весь приток в Центр и Северо-Запад, поглощался Москвой и Ленинградом.

Вторым по масштабам миграции районом притяжения населения в 1970-1980-е годы, стала Западная Сибирь, являвшаяся одним из основных регионов его оттока в 1960-е годы. Это объясняется, прежде всего, развитием в нем Западно-Сибирского нефтегазового комплекса.

Значительный приток населения наблюдался на Дальний Восток и в Восточную Сибирь, что было связано со строительством ряда крупнейших гидроэлектростанций (Красноярской, Усть-Илимской, Саяно-Шушенской), промышленных предприятий угледобывающей, алюминиевой и других отраслей.

Притягательным был и Северный Кавказ, в котором миграционный прирост в 1960 годы даже превышал миграционный прирост Центра и Северо-Запада, что отчасти связано с возвращением на родину депортированных граждан.

Все это обусловило изменение сальдо миграции. Так, в период 1951-1975 годов Россия в результате миграции теряла в среднем за год 126 тысяч человек, а в последующие 15 лет вплоть до 1990 года миграционное сальдо стало положительным и составило в среднем за год 169 тысяч человек.

Об эффективности системы государственного управления процессами внутренней миграции населения в СССР, на наш взгляд, можно судить по масштабам и направленности миграционных потоков. Приведем некоторые примеры, свидетельствующие о результативности, принимаемых государством мер. Численность населения районов Севера, Сибири и Дальнего Востока неуклонно возрастала. Если сальдо миграции в этих районах становилось отрицательным, как это случилось в начале 1960-х годов на Дальнем Востоке, когда было принято необоснованное решение об отмене отдельных льгот для этого района, то затем они были восстановлены и сальдо миграции снова стало положительным.

В результате установления коэффициента к заработной плате была решена проблема обеспечения трудовыми ресурсами создаваемого в 1970-е годы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, строительства Байкало - Амурской железнодорожной магистрали, Волжского автомобильного завода, Камского автомобильного завода и ряда других важнейших государственных предприятий. В частности, для строительства автоВАЗа в начале 1970-х годов, когда понадобилось привлечение тысяч специалистов высших разрядов, руководителям предприятий рекомендовалось не препятствовать переезду для работы на заводе квалифицированных рабочих (не ниже 5 разряда). Работник, требуемой квалификации, изъявивший желание выехать для работы на автозаводе, писал соответствующее заявление с описанием своей профессиональной деятельности, которое затем направлялось сотрудниками Госкомтрудресурсов РСФСР в отдел кадров автозавода. Завод был обязан обеспечить создание условий, при которых, прибывший на завод работник сразу мог приступить к работе по имеющейся специальности, первое время жить в общежитии с предоставлением квартиры для семьи в доме-новостройке по существующим тогда нормам, не позднее, чем через 6 месяцев после прибытия. Как только у завода появлялась возможность принять его, рабочему высылался вызов, и он выезжал за счет принимавшего его предприятия на новую работу[103]. Таким путем за три года автозавод принял 7 тысяч высококвалифицированных токарей, фрезеровщиков, слесарей-сборщиков и других специальностей. В результате крупнейшее высокопроизводительное предприятие страны в установленные сроки начало ежегодно выпускать по 200 тысяч автомашин. Обеспечение квалифицированными кадрами осуществлялось также на предприятия нефтегазового комплекса, как правило, за счет использования вахтового метода посредством направления рабочих с отрабатывающих свои запасы нефтедобывающих предприятий Татарии, Башкирии и Чечено-Ингушетии.

Итак, миграционная политика СССР в послевоенный период отличается высокой результативностью, во многом благодаря оперативному применению широкого спектра управленческих механизмов. Все проанализированные нами формы регулирования процессов миграции, в большинстве своем, были экономически и морально обоснованы.

Наиболее эффективными оказались экономические инструменты регулирования миграции населения, позволившие успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важнейшие народнохозяйственные задачи. Так,

например, через систему организованного набора рабочих в промышленность, строительство и на транспорт пришли миллионы рабочих кадров, что в немалой степени способствовало быстрому восстановлению народного хозяйства, разрушенного в годы войны. Общественный призыв в освоении целины привел к разработке 43 миллионов гектаров новых земель, созданию сотен тысяч совхозов, улучшению материального благосостояния значительной части населения страны.

Как видим, советский период был весьма насыщен миграционными перемещениями населения, проходившими в разных формах, как на плановой основе, так и стихийно, в процессе регулирования которых использовались механизмы стимулирования и ограничений. Основной задачей миграционной политики этого периода было перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов. Их осуществление может расцениваться положительно, т.к. оно способствовало ускоренному развитию экономики страны и превращению ее из аграрно-индустриальной в индустриально-аграрную, что позволило Советскому Союзу по экономическому потенциалу выйти на второе место в мире, после США, и стать сверхдержавой.

4.4. Становление паспортно-визовой системы в Советский период

После революции процесс учета и миграции населения России был сложным и длительным... 10 ноября 1917 года Декрет ВЦИК и СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» ликвидировал все сословные привилегии и ограничения и провозгласил равенство советских граждан. Это коренным образом изменило паспортный режим в стране.

Крушение Российской империи, революционные потрясения, мировая и гражданская войны вызвали перемещения больших масс населения, в том числе бывших военнообязанных, появление беженцев и эмигрантов. Для решения этих вопросов в составе НКВД РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов на местах были созданы иностранные отделы. Они совместно с Народным комиссариатом иностранных дел РСФСР вели работу по обеспечению учета и перемещению в свои страны указанных категорий граждан. Координировало эту деятельность Центральное эвакуационное управление (Центрэвак) при СНК РСФСР.

В этот же период НКВД РСФСР и НКИД РСФСР издали нормативные акты, регулирующие вопросы въезда в Россию и выезда за границу. В их числе:

- Приказ НКВД РСФСР № 89 (ноябрь, 1917 год) «О выезде за границу граждан воюющих с нами стран с места их постоянного жительства»;

- Приказ НКИД РСФСР (январь, 1918 год) «О правилах въезда в Россию из-за границы русских граждан»;

- Циркулярное письмо НКИД РСФСР № 91 (январь, 1918 год) «Правила въезда в Россию» и другие.

Устанавливаемый порядок въезда-выезда сводился к обязательному получению всеми русскими иностранными гражданами специального разрешения (визы) на каждую поездку.

Своеобразно развивалась паспортная система в России в первые годы после Октябрьской революции. Совнарком РСФСР 5 октября 1918 года принял Декрет «О Трудовых книжках для нетрудящихся».

Целью Декрета были осуществление принципа всеобщей обязанности трудиться, привлечение к труду нетрудящихся.

Трудовые книжки были не только средством контроля за выполнением трудовых повинностей нетрудящимися элементами, но и единственным документом для них, удостоверяющим личность.

Выдача трудовых книжек, справок, свидетельств и других документов в соответствии с Инструкцией НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 года «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» возлагалось на милицию, а общее руководство этой работой осуществляли подотделы отделов управлений исполкомов.

В период гражданской воины в России встал вопрос о едином документировании всех российских граждан.

Первой такой попыткой была Инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств, объявленных приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции НКВД от 1 ноября 1920 года.

Исключительное право выдачи паспортов и временных свидетельств возлагалось на уездно-городские и уездные управления милиции. Всем другим учреждениям запрещалась выдача подобных документов.

Виды на жительство, выданные другими учреждениями, считались недействительными и подлежали замене на паспорта.

В паспортах образца 1920 года вносились сведения о служебном, общественном и семейном положении. Особая отметка делалась в паспортах лиц, лишенных избирательного права в соответствии со статьей 65 Конституции РСФСР 1918 года.

Паспорта выдавались лишь лицам, желавшим их получить. Однако экономические и политические условия не позволили в те годы ввести единый документ для всех граждан России.

Наряду с Трудовыми книжками продолжали функционировать старые паспорта и виды на жительство.

После окончания гражданской войны разнообразие документов, удостоверяющих личность гражданина, являлось серьезным препятствием для осуществления гражданами своих прав во взаимоотношениях с государственными органами, учреждениями и частными лицами.

Для персонального учета населения требовался единый, удостоверяющий личность документ. Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что в 1922 году ВЦИК утвердил Гражданский кодекс РСФСР, согласно которому каждый гражданин имел право свободно передвигаться по территории РСФСР, выбирать не запрещенные законом занятия и профессии.

В целях урегулирования создавшегося положения в НКВД РСФСР в 1922 году и начале 1923 года разрабатывались проекты положений об удостоверениях личности. 20 июня 1923 года был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об удостоверении личности», который юридически оформил слом старой дореволюционной паспортной системы. Все прежние документы, дающие право на передвижение, аннулировались, и с 1 января 1924 года вводились удостоверения личности. Они содержали в себе следующие сведения: фамилия, имя, отчество владельца; год, месяц и число рождения; место постоянного жительства; род занятий (основная профессия); отношения к отбыванию воинской повинности; семейное положение; перечень несовершеннолетних детей, внесенных в документ родителей.

В отступление от общего правила на несовершеннолетних в возрасте от 12-ти до 16-ти лет могли быть выданы отдельные удостоверения личности, но только по просьбе родителей или заменяющих их лиц, а при отсутствии родителей — по просьбе самих несовершеннолетних.

Удостоверение личности выдавались на три года. По желанию получателя в документе могла быть наклеена фотокарточка. Как видно из Декрета, получение удостоверение личности являлось не обязанностью, а правом граждан. Отсутствие у граждан такого документа не влекло никаких правовых последствий.

Опыт РСФСР по введению удостоверений личности был заимствован другими союзными республиками.

В дополнение к Декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 года «Об удостоверениях личности» 26 апреля 1925 года было принято Постановление СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях». Таким образом, начиная с 1925 года «институт прописки» стал неотъемлемой частью паспортного режима советского общества. Следует заметить, что еще до принятия республиканских актов об удостоверении личности, введение прописки в ряде регионов страны местные органы власти вводили (1920 год) временные удостоверения личности и устанавливали прописку граждан...

Основанием для прописки мог быть любой документ (удостоверение личности, актовая запись о рождении, расчетная книжка или любой документ с места работы, членский билет профсоюза).

Прописка могла быть осуществлена и при отсутствии документа — по письменному заявлению прибывшего.

Наркомату внутренних дел РСФСР было поручено подготовить Инструкцию по применению Постановления СНК РСФСР от 26 апреля 1925 года «О прописке граждан в городских поселениях».

Организация прописки населения еще более расширила возможности адресно-справочной работы.

В связи с этим циркуляром НКВД от 11 ноября 1926 года было объявлено новое Положение об адресных бюро и адресных столах в РСФСР. С принятие данного Положения в основном завершилось становление адресных бюро.

5 июня 1925 года Президиум ЦИК СССР своим постановлением утвердил «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР» — это первый правовой акт, регулирующий вопросы выезда и въезда в общесоюзном масштабе.

НКВД и НКИД по согласованию с союзными ведомствами приняли инструкцию о порядке выполнения этого положения. В частности, к ведению НКВД и его органов относилась выдача гражданам СССР общегражданских заграничных паспортов и виз для иностранцев.

К ведению НКИД — выдача дипломатических, служебных паспортов и виз на выезд за границу. Принятым СНК СССР 25 мая 1931 г. (в первом союзном законе) Положении «О рабоче-крестьянской милиции», милиция, ранее находившаяся в двойном подчинении (НКВД союзной республики и местным исполкомом), была выведена из-под контроля местных властей и подчинена вышестоящему органу.

В связи с ликвидацией в декабре 1930 года НКВД милиция сначала находилась в ведении СНК, а затем в ОГПУ...

4.5Развитие паспортно-визовой системы в условиях укрепления административно-командного устройства в СССР и в период перестройки

В Москве 27 декабря 1932 года председателем ЦИК СССР М. И. Калининым, председателем Совнаркома СССР В. М. Молотовым и секретарем ЦИК СССР А. С. Енукидзе было подписано Постановление № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов».

Во всех паспортизированных местностях паспорт становится единственным документом, «удостоверяющим личность владельца». В п. 10 предписывалось: Паспортные книжки и бланки изготавливать по единому для всего Союза ССР образцу. Текст паспортных книжек и бланков для граждан различных союзных и автономных республик печатать на двух языках; на русском и на языке, общеупотребительном в данной союзной или автономной республике.

В паспортах образца 1932 года указывались следующие сведения: имя, отчество, фамилия, время и место рождения, национальность, социальное положение постоянное местожительство и место работы, прохождение обязательной военной службы... и документы, на основании которых выдавался паспорт.

Одновременно с постановлением ЦИК и СНК СССР (Об Установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов) 27 декабря 1932 года было издано постановление «Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР». Этот орган создавался для общего руководства работой управления рабоче-крестьянской милиции союзных республик, а также для введения по всему Советскому Союзу единой паспортной системы, прописки паспортов и для непосредственного руководства этим делом.

В областных и городских управлениях РКМ были образованы паспортные отделы, а в отделениях милиции — паспортные столы. Была также проведена реорганизация адресно-справочных бюро.

Ответственность за проведение в жизнь паспортной системы и за состояние паспортной работы несли начальники городских и районных управлений милиции. Они организовали эту работу и руководили ею через паспортные аппарата (отделы, столы) подчиненных органов милиции.

К функциям органов милиции по осуществлению паспортной системы были отнесены:

- выдача, обмен и изъятие (прием) паспортов;

- осуществление прописки и выписки;

- выдача гражданам пропусков и разрешений на въезд 1 пограничную зону;

- организация адресно-справочной работы (адресно-розыскной);

- осуществление административного надзора за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима;

- проведение массово-разъяснительной работы среди населения;

- выявление в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти...

Осуществление перечисленных функций составляло сущность организации паспортной работы.

Общее руководство работой управления РКМ союзных республик, в том числе и осуществление паспортной системы, было возложено на ГУ РКМ при ОГТУ Союза ССР. На него возлагалось:

а) оперативное руководство всеми республиканскими и местными аппаратами милиции, выделенными для проведения паспортизации;

б) назначение, смещение всего руководящего состава паспортных аппаратов милиции;

в) издание инструкций и распоряжений, обязательных для всех республиканских и местных органов милиции по вопросам, связанным с паспортной системой и пропиской паспортов.

При районных и городских Советах для надзора за соблюдением законности при выдаче паспортов были созданы специальные комиссии, которые рассматривали жалобы граждан на неправильные действия должностных лиц. Следует заметить, что непосредственным поводом к ведению и ужесточению требований паспортной системы в СССР явился резкий скачек уголовной преступности, особенно в крупных городах. Это произошло в результате бурной индустриализации в городах и коллективизации в сельском хозяйстве, нехваткой продовольственных и промышленных товаров.

Введение паспортной системы остро поставило вопрос об укреплении паспортных отделов достаточно квалифицированными кадрами.

На работу в паспортные отделы милиции направлялись выпускники учебных заведений системы НКВД СССР, других учебных заведений, мобилизовывались активисты предприятий и учреждений.

Введенная в 1932 году единая паспортная система в последующие годы изменялась и совершенствовалась в интересах укрепления государства, улучшения обслуживания населения.

Заметным этапом в истории формирования и деятельности паспортно-визовой службы явилось постановление СНК СССР от 4 октября 1935 года «О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и столов исполнительных комитетов», которые до этого времени подчинялись органам ОГПУ.

На основе Постановления СНК СССР от 4 октября 1935 года в Главном управлении милиции, управлениях милиции республик, краев и областей были созданы отделы, отделения и группы виз и регистрации иностранцев (ОВиР).

Эти структуры работали в течение 30-х и 40-х годов самостоятельно. В дальнейшем они неоднократно объединялись с паспортными аппаратами органов милиции в единые структурные подразделения и выделялись из них.

Для улучшения идентификации гражданина СССР с октября 1937 года в паспорта стали наклеивать фотографическую карточку, второй экземпляр которой хранился в милиции по месту выдачи документа.

Во избежание подделок ГУМ ввело специальные чернила для заполнения бланков паспортов и спец. мастику для печатей, штампы по креплению фотокарточек.

Кроме того, периодически рассылало во все отделения милиции оперативно-методические ориентировки о способах распознания поддельных документов.

В тех случаях, когда при получении паспортов предъявлялись свидетельства о рождении из других областей и республик, милицию обязывали предварительно запрашивать пункты выдачи свидетельств, чтобы последние подтвердил подлинность документов.

С 8 августа 1936 года в паспортах бывших заключенных «лишенцев» и «перебежчиков» (перешедших границу СССР «самовольно») делалась отметка следующего содержания «Выдан на основании пункта 11 Постановления СНК СССР за№ 861 от 28 апреля 1933 года».

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 в качестве одной из мер борьбы с легкомысленным отношением к семье и семейным обязанностям установлено, что при вступлении в брак и при разводе в паспортах производилась соответствующая отметка органами ЗАГС.

К 1937 году паспортизация населения в определен, правительством местностях была повсеместно закончена, паспортные аппараты выполнили задачи, которые на них возлагались.

В декабре 1936 года паспортный отдел ГУ РКМ НКВД СССР был передан в отдел наружной службы. В июле 1937 года паспортные аппараты на местах также вошли в состав отделов и отделений службы управлений рабоче-крестьянской милиции. На их сотрудников возлагалась обязанность повседневного поддержания паспортного режима.

В конце 30-ых годов вносятся существенные изменения в паспортную систему. Ужесточалась административная и уголовная ответственность за нарушение правил паспортного режима.

Верховный Совет СССР 1 сентября 1939 года принял Закон «О всеобщей воинской обязанности», а 5 июня 1940 года приказом народного комиссара Обороны СССР объявлены руководящие правила, определившие и задачи милиции в области проведения воинского учета...

В военно-учетных столах отделений милиции (в сельских местностях и поселках в соответствующих исполкомах Советов) велся первичный учет всех военнообязанных и призывников, персональный (качественный) учет рядового и младшего начальствующего состава запаса.

Военно-учетные столы проводили свою работу в тесном контакте с районными военными комиссариатами. Эта работа продолжалась вплоть до начала Великой Отечественной войны (22 июня 1941 года).

Отдельные нормы паспортной системы 1932 года в силу сложившихся к 1940 году внутренней и международной обстановки нуждались в уточнении и дополнении.

Эту проблему в значительной мере решило постановление СНК от 10 сентября 1940 года, утвердившее новое Положение о паспортах. Данный нормативный акт значительно расширил область применения Положения о паспортах, распространив его на пограничные зоны, сотрудников и рабочих ряда отраслей народного хозяйства.

Великая Отечественная война (1941-1945 гг.) потребовала от советской милиции дополнительных усилий по поддержанию паспортного режима в стране.

Циркуляр НКВД СССР № 171 от 17 июля 1941 года предписывал наркомам внутренних дел республик и начальникам Управлений НКВД краев и областей следующий порядок документирования граждан, прибывающих без паспортов в тыл в связи с военными событиями: в случае утраты всех документов, проводить тщательный допрос и перепроверять все показания. После этого выдавать справку с анкетными данными (со слов).

Данная справка не могла служить удостоверением личности владельца, но облегчала ему временную прописку и устройство на работу.

Этот циркуляр был отменен только в 1949 году.

С первых дней войны вся деятельность милиции, ее служб и подразделений существенно изменилась и расширилась и была приспособлена к условиям военного времени.

Одним из важных средств укрепления советского тыла, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью была паспортная система.

Так, 9 августа 1941 года постановлением СНК СССР было утверждено Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы. Все эвакуированные, прибывшие на место расселения, как в организованном, так и в индивидуальном порядке, были обязаны прописать свои паспорта в милиции в течение 24 часов.

Учитывая, что вместе с эвакуированным населением в глубь страны устремились и преступные элементы, которые пытались скрыться от органов власти, НКВД СССР в сентябре 1941 года установил обязательную личную явку в милицию граждан для получения разрешения на прописку.

Расширение задач паспортных аппаратов в условиях войны вызвало к жизни новые организационные формы по их выполнению.

Приказом НКВД СССР от 5 июня 1942 года в штаты паспортных отделов управлений милиции были введены должности инспекторов-экспертов, на которых возлагалось:

а) исследование и дача заключений по выявленным фактам подделок паспортов, поступающих из милиции;

б) проверка паспортов лиц, допускаемых к особо важным государственным документам, а также к работе на предприятиях и в учреждениях, имеющих оборонное значение

в) проверка хранения бланков паспортов в милиции т.д.

Исключительно важное значение в годы войны приобрела проблема розыска детей, потерявших связь с родителями. 23 января 1942 года СНК СССР принял постановление «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». В соответствии с данным постановлением при ГУМ НКВД СССР был образован Центральный детский адресный стол и соответствующие подразделения на местах. Центральный справочный детский адресный стол располагался в городе Бугу-руслане Чкаловской (ныне Оренбургской) области.

Первоначально детские адресные столы входили в состав отделов и служб боевой подготовки органов милиции, а в 1944 году приказом НКВД СССР были переданы в паспортные столы.

К 1 июня 1942 года в адресные детские столы страны было направлено 41.107 заявлений о розыске детей, при этом было установлено местонахождение 13.414 детей или 32,6% от общего числа разыскиваемых.

Всего уже за военные годы было разыскано более двадцати тысяч детей.

Большая работа была проведена по установлению местожительства эвакуированных граждан.

В марте 1942 года при паспортном отделе ГУМ НКВД СССР было создано Центральное справочное бюро.

Аналогичные бюро были созданы и при паспортных отделах управлений милиции республик, краев и областей.

Ежедневно в Центральное справочное бюро поступало 10-11 тысяч заявлений об установлении места жительства эвакуированных. Работниками этого бюро было установлено свыше двух миллионов разыскиваемых.

Используя материалы прописки паспортов (заполненные адресные листки) кустовые адресные бюро городов также способствовали населению страны в установлении места жительства их родных и близких.

В послевоенные годы паспортная работа проводилась в широких масштабах. Работники паспортных аппаратов налаживали учет населения городов и рабочих поселков, выдавали возвращавшимся гражданам большое количество различного рода справок и ответов на запросы о без вести пропавших или потерявших связь с родственниками.

Правовой основой по учету послевоенного населения послужило Постановление СНК СССР от 4 октября 1945 года «О паспортизации населения». Оно имело целью определение общей численности его по всей территории страны, установление соотношения сельского и городского населения...

Достоверные данные о численности, составе и размещении населения служили основой государственного управления, планирования экономического и социального развития.

В 1952 году был организован паспортно-регистрационный отдел (ПРО), утверждены его структура и штаты. А 21 октября 1953 года Постановлением Совета Министров СССР утверждено новое Положение о паспортах.

Положение устанавливало единый для СССР образец паспорта с текстом на русском языке и языке соответствующей союзной или автономной республики.

Вместо выдававшихся ранее в большинстве случаев пятилетних паспортов устанавливались бессрочные, десятилетние, пятилетние и краткосрочные.

В 1955 году введено в действие Положение о паспортно-регистрационном отделе. На этот отдел возлагались следующие функции:

а) организация и руководство всей деятельностью работы по проведению в жизнь паспортной системы;

б) выдача и обмен паспортов;

в) прописка и выписка населения;

г) ведение адресно-справочной работы;

д) выявление преступников, разыскиваемых оперативными и судебно-следственными органами;

е) выявление и удаление из местности с особым паспортным режимом лиц, подпадающих под паспортные ограничения;

ж) выдача гражданам пропусков на въезд в запретную пограничную зону;

и) регистрация актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов, усыновления и т.д.).

Паспортно-регистрационный отдел, кроме того, оказывал практическую помощь паспортным аппаратам на местах, командируя туда своих работников, разрабатывал и предъявлял руководству ГУМ проекты приказов и других руководящих документов по осуществлению паспортной системы и регистрации актов гражданского состояния; обеспечивал милицию бланками паспортов, свидетельствами регистрации актов гражданского состояния, пропусками и

т.д.; вел учет разыскиваемых и принимал меры по заявлениям и жалобам граждан, поступающим в отдел; решал кадровые вопросы.

В целях активизации адресно-справочной работы, повышения ее уровня — вместо кустовых адресных бюро в большинстве управлений милиции были созданы единые республиканские, краевые, областные адресные бюро.

19 июля 1959 года Совет Министров утвердил Положение въезда в СССР и выезда за границу. Это Положение было дополнено перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам).

В последующий период для зарубежных поездок в дружественные страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии «АВ» и «НЖ»), совершались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем.

В 1959 году ЦК КПСС и СМ СССР приняли Постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». В это время в нашей стране на первый плац выдвинулись задачи усиления организаторской и идеологи, ческой работы среди населения по укреплению социалистической законности и правопорядка, предупреждению и пре, сечению преступлений и нарушений общественного порядка.

После принятия Постановления появились специализированные группы и внештатные сотрудники по поддержанию паспортного режима в крупных населенных пунктах и городах СССР. Большую помощь паспортным аппаратам оказывали домовые, уличные и квартальные комитеты и объединяемый ими актив, в состав которого, как правило, входили работники домоуправлений данной территории.

Важным шагом, направленным на улучшение деятельности органов милиции, явилось утверждение СМ СССР от 17 августа 1962 года нового Положения о Советской милиции.

В Положении были закреплены принципы советской паспортной системы, определены конкретные задачи по ее осуществлению.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 года «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (объявлен Приказом МВД СССР № 1258-196Эг) были введены новые правила прописки и выписки граждан в сельской местности.

За органами внутренних дел сохранилась функция прописки в районных центрах и поселках в тех местностях, где имеются штатные работники паспортных аппаратов, а также в населенных пунктах, отнесенных к пограничной зоне.

22 сентября 1970 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения.

Впервые в законодательной практике страны были определены основания отказа гражданам о выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в августе 1974 года рассмотрели вопрос «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР», а 28 августа 1974 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение «О паспортной системе в СССР».

Данное Положение установило единый для всего населения страны порядок, предусматривающий обязанность иметь паспорт всем гражданам СССР, достигшим шестнадцати лет независимо от места проживания (город или село).

Введение всеобщей паспортизации стало главной обязанностью сотрудников всех паспортных аппаратов.

Действие нового паспорта не ограничивалось каким-либо сроком. Для того чтобы учесть внешние изменения черт лица владельца паспорта, связанные с возрастом, предусматривается последовательная вклейка трех фотокарточек:

- Первая — при получении паспорта, достигшим 16-ти лет;

- Вторая — по достижении 25-ти лет;

- Третья — по достижении 45-ти летнего возраста.

В новом паспорте сократилось количество граф, содержащих сведения о личности гражданина и обязательные отметки.

Сведения о социальном положении вообще исключены из паспорта, так как в процессе жизни социальное положение постоянно меняется.

Не записываются в паспорт сведения о приеме на работу и увольнении, поскольку есть трудовая книжка.

Новое Положение вводилось в действие (за исключение выдачи самих паспортов) с 1 июля 1975 года.

В течение шести лет (до 31 декабря 1981 года) предстояло заменить и выдать паспорта миллионам городских и сельских жителей.

В органах внутренних дел был проведен большой комплекс организационных и практических мероприятий по современной паспортизации населения.

В 70-х и 80-х годах на формирования и деятельное, паспортно-визовой службы значительное влияние оказали участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБЕ — ОБСЕ) и начавшийся процесс пере, стройки.

После подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки в 1975 году службой было реализовано остановление Совета Министров, обязывающее МВД и МИД СССР либерализовать практику рассмотрения заявлений граждан о выезде и въезде.

Ранее наши правовые акты и инструкции, регламентирующие работу паспортной службы, на протяжении десятилетий составлялись без учета международных обязательств, На протяжении девяностых годов наша страна приводит свое национальное законодательство в полное соответствии с международными обязательствами...

С учетом итогов Венской встречи СБСЕ в 1986-1989 гг. были осуществлены дальнейшие изменения в законодательстве и либерализации правил, касающихся порядка выезда и въезда, правил пребывания иностранных граждан. В частности, действующее положение о въезде в СССР и выезде из СССР решением Правительства дополнено открытым разделом о порядке рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам. С 1987 года были практически отменены все существующие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное место жительства, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства.

В Венском итоговом документе (19 января 1989 года) подробно (в отличие от Хельсинского заключительного акта 1975 года) говорится о гражданских и политических правах, в том числе о религиозных свободах, свободе передвижения, праве на защиту в суде и т.п. (Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989 г. стр. 12-15).

Наиболее сложная проблема для России — это осуществить свободное передвижение граждан и выбор места жительства. В настоящее время во многих странах ограничений этого права нет. В исключительных случаях они могут устанавливаться только законом.

В СССР с 1925 года существовал порядок прописки, которого нет в других странах.

Однако, отказываться от нее не так-то легко, потому что это социальная проблема, которая крепко переплетена с экономическими проблемами. В то же время ее решение имеет большое политическое значение.

В процессе строительства правового государства остро обозначилась задача создания гарантий правовой и социальной защищенности человека.

5 сентября 1991 года на съезде народных депутатов СССР была принята Декларация прав и свобод человека. Статья 21 Декларации гласит: «Каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри страны, выбор места жительства и места пребывания. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом».

ГЛАВА V. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПАСПОРТНО-ВИЗОВАЯ СИСТЕМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

5.1. Основные этапы формирования миграционной политики в постсоветский период

Исследование показало, что государственная миграционная политика в постсоветский период формировалось поэтапно. Анализируя формирование миграционной политики Российской Федерации, по мнению авторов, можно выделить семь этапов:

первый этап: 1991 – 1994 гг., характеризуемый этапом формирования миграционной политики, прежде всего в сфере вынужденной миграции, созданию системы управления этими процессами, разработки и принятия ряда нормативных правовых актов и миграционных программ и начала международного сотрудничества по вопросам миграции;

второй этап: 1994 – 2000 гг. – совершенствование и увеличение задач миграционной политики ее законодательного, институционального, программного и финансового обеспечения, совершенствование деятельности всех органов миграционной службы, реализация Федеральной миграционной программы, существенное расширение международного сотрудничества;

третий этап: 2000 – 2002 гг. – период реорганизаций, смена приоритетов в формировании и реализации миграционной политики;

четвертый этап: 2002 – 2006 гг. – формирование миграционной политики и институциональной структуры в системе (в ведении) «силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, ужесточение контроля за миграционными процессами, административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции и учета иностранцев;

пятый этап: 2006 – 2009 гг. – формирование и реализация нового подхода, особенно в сфере трудовой миграции и миграционного учета, направленного на расширение возможностей легальной иммиграции и основанного на рыночном механизме регулирования миграционных процессов с учетом социально-экономического развития России.

шестой этап: 2010 – 2016 гг. 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…Может быть, в этом году мы сможем принять решения не по всему кругу вопросов миграционной политики, но отдельные решения мы точно в состоянии провести и продемонстрировать, и к 2011 г. эта система изменится».[104] Принципиальные изменения в подходах к формированию миграционной политики и управления миграционными процессами, начиная с 2010 г. выразились в новых, более благоприятные условия для привлечения к трудовой деятельности в России иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами (ВКС), а так же допуска к осуществлению трудовой деятельности иностранных граждан, предполагающих осуществлять такую деятельность в целях удовлетворения личных, бытовых и иных нужд граждан России, т.е. у физических лиц.

седьмой этап: 2016 по настоящее время. 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 управлению по вопросам миграции.

Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» утверждена новая Концепция государственной миграционной политики.

Далее проанализируем подробнее ход поэтапного формирования миграционной политики и управления миграционными процессами в постсоветский период.

В декабре 1990 г., учитывая существенный рост вынужденной миграции, 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[105] образована Федеральная миграционная служба России (ФМС России), её первым Руководителем, назначенным этим же Указом, стала Регент Т.М., первым заместителем руководителя - Рощин 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 ФМС России создаются Управление внешней миграции и Управление иммиграционного контроля. Постановлением Правительства Российской Федерации заместителем руководителя ФМС России, курирующим эти направления был назначен Волох В.А. один из авторов этой монографии. Служба приступила к разработке предложений по формированию, совершенно новой для России - миграционной политики организационно-структурному построению, работе с мигрантами, прежде всего, решая проблемы вынужденной миграции и предоставления убежища.
Впервые упоминания о миграционной политики России были внесены в соответствующий раздел Республиканской долговременной программы «Миграция», разработанной в начале 1992 г., Комитетом по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации. (Концепция и техническое задание на разработку программы были одобрены еще в апреле 1991 г. коллегией Министерства труда РСФСР и в июне 1991 г. - Комиссией Совета Министров РСФСР по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Проект программы был разработан в декабре 1991 г. с привлечением ученых и специалистов институтов Российской Академии Наук, отраслевых научно-исследовательских институтов, министерств и ведомств Российской Федерации. Программа одобрена Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327).

Республиканская долговременная программа «Миграция» представляла собой небольшой по объему документ, который содержал краткую характеристику проблемы: анализ миграционной ситуации и некоторый экспертный прогноз ее развития, приоритетные направления и принципы миграционной политики[106].
В этот период на Федеральную миграционную службу России была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Постановлением Правительства Российской Федерации определялись основные задачи миграционной службы, такие, как подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация, разработка мер по регулированию миграционных процессов, обеспечение контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции[107].
Численность работников миграционной службы составляла 258 человек. Положением о Федеральной миграционной службе России[108] были определены задачи и функции этой службы. Задачи, возложенные в этот период на Федеральную миграционную службу России, можно разделить на четыре группы.
В первую группу входили задачи, непосредственно связанные с формированием государственным политики управления миграционными процессами, прежде всего вынужденной миграции: разработка федеральных и межрегиональных программ и обеспечение их реализации; распределение средств, выделяемых из федерального бюджета на решение проблем миграции, и контроль за их использованием; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране; международное сотрудничество по вопросам миграции.

Ко второй группе относились задачи, связанные с реализацией государственной политики в сфере миграции: организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, оказание им помощи и содействия в обустройстве; защита прав мигрантов; признание правового статуса лиц, прибывающих или намеревающихся прибыть на территорию России; реализация мер в области трудовой миграции, как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан.

Третьей задачей была подготовка предложений по разработке и совершенствованию законодательства в области миграции.

И, наконец, перед Федеральной миграционной службой России стояла задача совершенствования институциональной структуры управления миграционными процессами.

Функции Федеральной миграционной службы России соответствовали возложенным на нее задачам.

Таким образом, Федеральная миграционная служба России стала основным органом разработки предложений по формированию и реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации. 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 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.

С первых дней создания ФМС России одной из главных задач службы было налаживание деятельности территориальных миграционных служб, особенно в регионах массового притока вынужденных мигрантов. В 1992-1993 гг. во всех субъектах Российской Федерации создается система территориальных органов ФМС России вертикального подчинения, в 32 субъектах – центры временного размещения вынужденных переселенцев (ЦВР), центры временного размещения иностранцев (ЦВРИ), пункты первичного приема (ППП), посты иммиграционного контроля (ПИК), базы материально-технических ресурсов, центры медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев, учебно-методический центр. Территориальные миграционные службы вызывали определенные нарекания, имелись к ним и финансовые претензии, однако следует признать, что вся тяжесть работы с мигрантами ложилась, в первую очередь, на них: в 1996 г., например, из 431 тыс. обращений граждан 96 % были рассмотрены территориальными органами миграционной службы[109].
К сожалению, существует ошибочное мнение, что ФМС России с начала своего создания вплоть до 2000 годов занималось проблемами реализации миграционной политики только в сфере вынужденной миграции.[110] Безусловно, эти проблемы были преобладающими в тот период. Однако начало работы по проблемам формирования политики в сфере внешней миграции необходимо отнести к этому времени. Были разработаны и приняты Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля»[111], Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»[112], Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»[113], Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и многие другие политические решения и соответствующие нормативные правовые акты, заложившие основу работы по проблемам международной (внешней) миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции населения. 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. Были налажены зарубежные контакты по линии УВКБ ООН и МОМ, а также МОТ, положено начало «Женевскому процессу», сыгравшему большую роль в решении проблем вынужденной миграции и, прежде всего становлении института убежища, как в Российской Федерации, так и в государствах СНГ.
Программа «Миграция» просуществовала всего два года. За это время миграционная ситуация в стране существенно изменилась, расширился круг миграционных проблем. Стала очевидной необходимость разработки нового документа, с обозначением приоритетов миграционной политики России и нацеленного на решение более объемных задач. И на базе программы «Миграция» была разработана и одобрена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668[114] Федеральная миграционная программа (ФМП-1994), которая была существенно более проработана по сравнению с программой «Миг рация» и направлена на комплексное решение проблем миграции в Российской Федерации. В ней были четко сформулированы цели, принципы и задачи миграционной политики.
Данная Федеральная миграционная программа просуществовала до 2002 г., трижды корректировалась, уточнялась и утверждалась на последовательные краткосрочные периоды: на 1996-1997 гг. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 935; на 1998-2000 гг. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414; на 2001 г. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 «0 продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ». Так, например, в 1996 г. проведена корректировка Программы, представлявшая, по сути, ее новую

редакцию. Отличительной чертой Программы стала более четкая увязка мероприятий, рассчитанных на 1996-1997 гг. по срокам и исполнителям.

В редакции Программы (ФМП-1996) в целом сохранена структура документа, однако, в соответствии с требованиями о разработке федеральных целевых программ, принятыми постановлением Правительством Российской Федерации от 26 июня 1995 г.[115], появились новые разделы, в том числе впервые раздел «Концепция государственной миграционной политики». В отсутствие отдельного политического документа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, ее основные цели и задачи артикулировались в Программе. Основной целью государственной миграционной политики, согласно Программе, декларировалось «регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации»[116].

Однако, по нашему мнению, Программа является инструментом реализации государственной политики, и поэтому этот раздел представлял собой скорее лаконичный свод целей и задач программы, общих подходов к определению принципов миграционной политики.

В середине 1990-х становится ясно, что Федеральная миграционная программа нуждается в детальной проработке в части, касающейся реализации миграционной политики в регионах. Резко возрастает число региональных миграционных программ, финансируемых на паритетной основе федеральным бюджетом (из Федеральной миграционной программы) и региональными бюджетами.

Новым этапом развития целевых программ, как основного инструмента миграционной политики, стало принятие «Федеральной миграционной программы на 1998-2000 годы». Данная Программа (ФМП-1997) была утверждена Правительством России заранее, осенью 1997 г., что создавало прецедент более четкой организации мероприятий и финансирования - впервые ориентировочные объемы финансирования Федеральной миграционной программы были определены на несколько лет вперед, а Программа утверждена до начала финансового года. (Две предыдущие федеральные программы принимались в третьем квартале финансового года.)

Основными задачами государственной миграционной политики на 1998-2000 гг. должны были стать: защита прав и интересов мигрантов; развитие системы иммиграционного контроля; соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционных программ и мероприятий; регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения; создание условий для приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению.

Среди новаций программы следует отметить более детальную проработку мероприятий по ее реализации, в том числе финансовое обоснование. Подробнейшим образом все основные мероприятия Программы были детализированы по срокам, исполнителям и финансированию по каждому году.

Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг., задала высокий стандарт не только разработки, но и идеологической проработки, инструментального сопровождения миграционной политики. Авторы разделяет точку зрения, что «идеология миграционной политики заключалась не в основном тексте - вся суть Федеральной миграционной программы была изложена в Приложениях»[117].

Приоритеты государственной миграционной политики явно смещаются на помощь лицам, ходатайствующим о признании их вынужденными переселенцами. Выделение средств для вынужденных переселенцев было в десятки раз больше, чем на помощь лицам, ходатайствующим о признании их беженцами или претендующим на временной убежище. Финансирование помощи лицам, получившим временное убежище, Программой вообще не предусматривалось. Было ясно, что в результате такой миграционной политики институт временного убежища длительное время не заработает, а беженцы столкнутся с серьезными трудностями.

Говоря об итогах реализации Федеральной миграционной программы, следует сказать, что, перечень ее мероприятий охватывает практически весь спектр проблем, от внутренней миграции до международного сотрудничества. К сожалению, некоторая часть из них так и не была воплощена в жизнь. По мнению отдельных исследователей, на этом этапе миграционная политика России сводилась к социальной политике, связанной с расселением беженцев и вынужденных переселенцев, разрешением первостепенных проблем по нормализации их жизни[118]. Однако, по нашему мнению, такая позиция авторов Аналитического доклада не в полной мере отражает суть мероприятий Федеральной миграционной программы.

По мере приближения срока окончания Программы началась разработка новой, очередной Федеральной миграционной программы на 2002 2005 гг., проект которой необходимо было представить во II квартале 2001 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации. (Срок реализации Федеральной миграционной программы, заканчивавшийся в 2000 г., был продлен на 2001 г.)[119]. Такой проект был подготовлен Минфедерации России, которое к этому времени формировало миграционную политику. Проект ФМП-2001 был более тщательно проработан по мероприятиям (более 100) и их финансовому обеспечению, впервые были сформулированы цели и задачи не государственной миграционной политики, а цели и задачи самой Программы.
Однако Правительство Российской Федерации отклонило проект Федеральной миграционной программы на 2002-2005 гг., и было принято решение о нецелесообразности в дальнейшем принятия Федеральных целевых программ в сфере миграции, что по нашему мнению является ошибочным подходом, так как основным действенным инструментом реализации миграционной политики были Федеральные целевые программы.

Справедливости ради необходимо отметить, что 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. Наряду с совершенствованием внутреннего организационно-структурного построения (укреплением территориальных миграционных служб, сети центров временного размещения, постов иммиграционного контроля) создаются в Латвийской Республике, Республике Армения, Киргизской Республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане представительства ФМС России за рубежом[120].
ФМС России является в это время разработчиком и госзаказчиком также Федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», принимает участие в разработке других федеральных целевых программ, в т.ч. развития конкретных территорий, ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта, ряда концепций (государственной национальной политики, улучшения положения женщин, законотворческой работы по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин и др.). Много внимания уделялось заключению двухсторонних соглашений о переселении с государствами СНГ и Балтии, однако реально работали немногие из них.

Отсутствие конструктивного сотрудничества с представителями «третьего сектора» - мигрантских и правозащитных организаций - являлось уязвимым звеном в миграционной политике, реализуемой ФМС России. В конце 1990-х годов такое сотрудничество, с сохраняющимися элементами конфронтации, все-таки было налажено. Однако недовольство представителей НПО деятельностью руководства ФМС сыграло роковую роль в дальнейших реорганизациях. В декабре 1998 г. Государственная Дума принимает Постановление, в котором отмечается неудовлетворительная работа ФМС России по нормализации миграционной ситуации в Российской Федерации, обеспечению законных прав беженцев и вынужденных переселенцев.

С начала 1999 г. начинается новый, трудный этап в истории ФМС России, сопряженный с чередующимися реорганизациями. В феврале 1999 г. руководитель ФМС России Т. М. Регент перешла на другую работу, в марте того же года службу возглавил В. А. Каламанов, а в феврале 2000 г. - С. В. Хетагуров, руководивший ФМС России вплоть до ее ликвидации.

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России упразднена, а ее функции переданы в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России), образованное на базе Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации (Миннаца 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. Необходимо отметить, что с передачей этих функций и задач из федеральной службы, каковой являлась ФМС России в федеральное министерство (Минфедерация России) полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Сложности периода 1999-2001 гг. обусловлены не столько проблемами смены руководства (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), сколько в неопределенности.

Как справедливо считает Н.И. Глазунова, любой государственный федеральный орган получает соответствующий статус, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом

Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации[121].
Однако исследование показало, что имеется большой временной период между ликвидацией ведомства, и появлением документов, регламентирующих деятельность нового ведомства. Например, после образования Минфедерации России и изданием первого документа, определяющего компетенцию министерства в области миграционной политики, прошло более двух месяцев, а положение о министерстве утверждается еще более чем через два месяца. Соответственно, положения о структурных подразделения были разработаны и утверждены только в течение последующих одного - двух месяцев.

Таким образом, с мая до конца сентября 2000 г. миграционная служба была практически парализована, в особенно сложном положении оказались территориальные службы (и это типичная ситуация, повторившаяся и после восстановления ФМС России в составе Министерства внутренних дел Российской Федерации в феврале 2002 г., и новых реорганизаций 2004 г.). Кроме того, неизбежен временной фактор между отстранением одного руководителя и назначением нового, вносящий нервозность в деятельность государственного аппарата.

Уже на следующий год, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации было упразднено и его функции в части реализации миграционной политики, как отмечалось ранее переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

С упразднением Минфедерации России вопросы реализации миграционной политики почти полгода не были отражены ни в одном нормативном документе и только 23 февраля 2002 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики», в соответствии с которым установлено, что Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него законодательством Российской Федерации, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе. В центрально аппарате МВД России образована ФМС МВД России. 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.

Начинается новый этап государственной миграционной политики: институциональные преобразования отражают смену ее курса и переориентацию на борьбу с незаконной миграцией, усилением контрольных функций и органов в миграционной системе.

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 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»[122].
Авторы также согласны с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в этот период в определенной мере профессионально оказались неготовой к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества и повышение профессионального уровня руководящего состава и персонала[123].
Справедливости ради следует отметить, что ситуация в этой части постепенно начинает меняться к лучшему. В 2000 - 2005 гг. были созданы благоприятные предпосылки для разработки новых образовательных программ профессионального миграционного образования в Институте управления миграционными процессами[124] Государственного университета управления и Московском университете МВД России[125].
В составе МВД России ФМС просуществовала недолго. В 2004 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре

федеральных органов исполнительной власти» была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая наряду с федеральными министерствами - федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерства. Для ФМС России эта реорганизация имела двоякое значение. С одной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти. Из Министерства внутренних дел Российской Федерации ей были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору, и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. С другой стороны, вопросы выработки государственной миграционной политики, по-прежнему находятся полностью в компетенции МВД России. Как подведомственное учреждение, находящееся в подчинении МВД России, Федеральная миграционная служба не вправе разрабатывать политику в установленной сфере деятельности. С нашей точки зрения, такое положение дел, с учетом высказанного, не может способствовать улучшению дел в части управления миграционными процессами, сложность и многоплановость которых требует профессионального подхода.

После выведения ФМС России из состава МВД России, с июня 2012 г., её правовое положение, функции и задачи существенно расширились. Согласно Указу Президента Российской Федераций от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[126] и Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»[127] 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[128].
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 создала территориальные органы, загранаппарат, а также иные организации и подразделения. Предельная штатная численность Федеральной миграционной службы, ее территориальных органов и загранаппарата без персонала по охране и обслуживанию зданий по состоянию на август 2012 г. насчитывала 37342 единиц[129].
С июня 2012 г. по апрель 2016 г. ситуация стала меняется 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 управлению миграционными процессами.

5.2. Паспортно-визовая система

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

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».

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 РФ может беспрепятственно возвращаться в РФ.

С принятием в 1991 году Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» на паспортно-визовую службу были также возложены обязанности по решению вопросов гражданства.

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 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, принимает активное участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений.

Кроме того, в части, относящейся к ее компетенции, она осуществляет реализацию законодательных актов в области обеспечения прав и свобод человека.

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 РФ;

в) осуществить до 31 декабря 2003 года поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В органах внутренних дел ныне проводится большой комплекс организационных и практических мероприятий по реализации Указа Президента от 13 марта 1997 года и Постановления Правительства от 8 июля 1997 года.

Приказом МВД России от 7 октября 2003 года № 776 Паспортно-визовое управление МВД России преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России, а Центр паспортно-визовой информации в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 года № 314 образована ФМС России, которой переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции МВД России.

С 2004 по 2016 гг. ФМС России, будучи центральным федеральным органом исполнительной власти, реализовывала в сфере миграции государственную политику и осуществляла нормативно-правовое регулирование, а также правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в этой области деятельности.

5.3. Главное управление по вопросам миграции МВД России: функции и показатели

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»[130] Федеральная миграционная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в составе центрального аппарата министерства образовано Главное управлению по вопросам миграции.
Первым начальником этого Главного управления Указом Президента Российской Федерации была назначена генерал-майор полиции Ольга Евгеньевна Кириллова.[131] В настоящее время руководит Главком генерал-майор полиции Валентина Яковлевна Казакова.[132]

Ответственность за деятельность Главного управления возложена на первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции Александра Владимировича Горового.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел[133], (ГУВМ МВД России) 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 нормативному правовому регулированию в сфере миграции.
Основными задачами Главного управления являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;

- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;

- 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.

Основными функциями Главного управления являются:

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 совершенствованию 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.

В течение 2016-2019 гг. проводились мероприятия по созданию организационных основ реализации государственной миграционной политики органами внутренних дел Российской Федерации, утвержденные Планом МВД России : корректировка 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.

Большое внимание личным составом ГУВМ МВД России уделяется организации работы по предоставлению государственных услуг в сфере миграции.

Так, например, подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России в 2018 году предоставлено порядка 67,4 млн государственных услуг в сфере миграции, в том числе физическим лицам – 47,4 млн, юридическим лицам – 20,0 млн[134]. Наиболее востребованными являлись услуги:
- по осуществлению миграционного учета иностранных граждан – 31,0 млн или 46% от общего количества оказанных услуг;

- по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства – 19,6 млн или 29,1%;

- по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации – 7,0 млн или 10,4%.

Через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) предоставлено 7,4 млн услуг в сфере миграции. Наибольшее количество услуг, получаемых гражданами России в электронном виде, предоставлено по:

- регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (36,6%);

- оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации (36,1%).

В 2018 году посредством МФЦ предоставлено 15,7 млн государственных услуг, наибольшее количество из которых предоставлено по:

- регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в Российской Федерации (47,2%);

- выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (25,7%).

Наибольшее количество государственных услуг предоставлено в крупнейших субъектах Российской Федерации: г. Москве (12,5%), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (12,3%), Московской области (6,8%) и Краснодарском крае (4,0%), а также в Свердловской (2,9%) и Иркутской (2,6%) областях, Республике Татарстан и Приморском крае (по 2,3%).

Оформлено 7,0 млн паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

Наибольшее количество внутренних паспортов оформлено в Центральном (26,1%) и Приволжском (19,3%) федеральных округах.

Доля предоставления государственных услуг по выдаче и замене внутренних паспортов через МФЦ составила 57,6%, через ЕПГУ – 12,8%.

В электронном виде наибольшее количество данных государственных услуг предоставлено в г. Москве (58,5 тыс. или 6,5% от общего количества предоставленных данных государственных услуг в электронном виде) и Московской области (42,0 тыс. или 4,7%), посредством МФЦ – в г. Москве (423,1 тыс. или 10,5% всех предоставленных услуг через МФЦ по оформлению, выдаче и замене внутренних паспортов), Московской области (242,7 тыс. или 6,0%), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (215,9тыс. или 5,4%) и Краснодарском крае (174,7 тыс. или 4,3%).

На 18,7% увеличилось количество оформленных паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Всего с начала года оформлено 5,1 млн таких документов, в том числе 3,1 млн (+23,6%) заграничных паспортов нового поколения, что составляет 61,8% от общего числа оформленных заграничных паспортов. На 11,6% увеличилось и количество оформленных заграничных паспортов с 5-летним сроком действия (1,9 млн).

Рост числа оформленных заграничных паспортов отмечается во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Калининградской области, где оформлено на 1,2% меньше заграничных паспортов, чем за АППГ, Приморском крае (-1,3%) и г. Севастополе (-1,4%).

Через Единый портал предоставлено 3,4 млн услуг по оформлению и выдаче заграничных паспортов, что составляет 67,6%, через МФЦ – 1,0 млн (20,8%).

Среди всех субъектов Российской Федерации только в 30 из них реализовано предоставление государственной услуги по оформлению и выдаче заграничных паспортов гражданина Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, через МФЦ. Всего в 2018 году населению предоставлено 9,9 тыс. таких услуг.

Зарегистрированы по месту жительства 8,9 млн граждан Российской Федерации (+5,6%), по месту пребывания – 21,6 млн человек.

С регистрационного учета по месту пребывания или жительства на основании решения подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России при установлении факта фиктивной регистрации снято 24,6 тыс. человек. Досрочно снято с регистрационного учета по месту пребывания – 574,7 тыс. человек, в том числе на основании решения подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России – 5,5 тыс. человек.

Учитывая положительную тенденцию обращения граждан Российской Федерации за государственными услугами через МФЦ и ЕПГУ, а также планируемом начале использования «Криптобиокабин» в МФЦ, ожидается увеличение численности граждан, обратившихся за государственной услугой через МФЦ, что положительно отразится на качестве предоставляемых государственных услуг и повысит их доступность.

С 2016 года координатором Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом[135] (далее – «Государственная программа» является МВД России[136].
Предусмотренные Государственной программой меры направлены как на создание условий для переселенцев, так и на социально-экономическое развитие регионов и решение демографических проблем.

Их реализация позволяет обеспечить дополнительный приток трудоспособного населения, молодежи и квалифицированных специалистов. Сегодня это одна из приоритетных задач, обозначенных Президентом Российской Федерации в ходе ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.

Практическое выполнение Государственной программы началось в 2007 году в 12 пилотных регионах. В настоящее время их уже 73. В 2019 году к данному процессу должны подключиться еще 3 региона.

Общая численность соотечественников, переселившихся в Российскую Федерацию, по состоянию на 1 марта 2019 года составила порядка 826,0 тысяч. Если первые шесть лет (2007–2013 гг.) ежегодно в среднем приезжало около 20-ти тысяч человек, то в последующем (с 2014 г.) их количество достигло 135 тысяч.

Следует отметить, что больше всего соотечественников в рамках Государственной программы в 2018 году приняли Тульская (11 228 чел.), Новосибирская (9 047 чел.), Челябинская (7 235 чел.), Калужская (7 142 чел.), Липецкая (6 602 чел.), Воронежская (5 977 чел.), Омская (4 557 чел.), Свердловская (4 233 чел.), Самарская (3 459 чел.) и Калининградская (2 767 чел.) области.

В рамках осуществления работы по привлечению соотечественников из числа научных сотрудников и студентов субъектами Российской Федерации принято 65 научных работников, а также более 4,0 тыс. студентов, обучающихся в образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования.

Большинство научных работников избрали для переселения регионы Центрального (14 чел.; Брянская, Костромская, Курская, Тамбовская и Тульская области) и Северо-Западного (14 чел.; Республика Карелия, Калининградская и Ленинградская области) федеральных округов. Также таких соотечественников принимали в отчетном периоде регионы Приволжского (12 чел.; республики Мордовия и Татарстан, Пермский край, Саратовская область), Сибирского (12 чел.; Новосибирская, Омская и Томская области), Южного (6 чел.; Краснодарский край и Ростовская область), Уральского (3 чел.; Свердловская область и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), Дальневосточного (3 чел.; Приморский край и Сахалинская область) и Северо-Кавказского (1 чел.; Ставропольский край) федеральных округов.

Среди регионов наибольшее число соотечественников-студентов приняли Новосибирская (529 чел.), Свердловская (250 чел.), Омская (236 чел.) и Тульская (214 чел.) области, Алтайский край (201 чел.).

Вместе с тем в последнее время прослеживается тенденция роста доли отказов соотечественникам в переселении. Всего в 2018 году было отклонено около 14,5 тыс. заявлений соотечественников об участии в Государственной программе.

Одной из задач МВД России является участие в формировании и реализации государственной политики в сфере миграции в части предупреждения и пресечения незаконной миграции, осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, совершенствование нормативно-правового обеспечения по данному направлению, реализации международных договоров о реадмиссии, выявление проблемных вопросов, возникающих в практической деятельности территориальных органов МВД России в части выявления, пресечения и предупреждения административных правонарушений в сфере миграции, исполнения административных наказаний, применения к иностранным гражданам мер принуждения и оформления им документов, необходимых для выезда из Российской Федерации, совершенствование нормативно-правового обеспечения по данным направлениям, осуществление в пределах компетенции организационно-методического руководства и координации деятельности территориальных органов МВД России.

На протяжении последних лет миграционная ситуация в стране остается довольно стабильной, вместе с тем продолжают наблюдаться нарушения обязательных требований миграционного законодательства как со стороны иностранных граждан, так и лиц, приглашающих их в страну, принимающих их у себя, а также использующих их труд.

Проведенный анализ административной практики в сфере миграции показал, что за 12 месяцев 2018 года территориальными органами МВД России (по статьям 18.8-18.10, 18.15-18.17 КоАП РФ) выявлено 774 056 административных правонарушений, что на 0,2 % меньше, чем в аналогичном периоде 2017 года (775 603).

Главным управлением по вопросам миграции МВД России осуществляется координация деятельности территориальных органов МВД России, а также подразделений по вопросам миграции в части осуществления документирования иностранных граждан, подлежащих принудительному административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, и содержащихся в специальных учреждениях МВД России или его территориального органа.

Массовый приток лиц из других государств несет в себе определенные риски для принимающей стороны: способствует росту социальной напряженности, возникновению конфликтов на этнической и религиозной почве, сохранению угроз национальной безопасности и общественному порядку.

Противодействие незаконной миграции является одной из важнейших задач в деятельности правоохранительных органов, которая требует комплексного подхода, направленного на выявление и устранение обстоятельств, способствующих данному негативному явлению.

В этой связи МВД России уделяется особое внимание осуществлению мероприятий по борьбе с незаконной миграцией и координации деятельности территориальных органов МВД России в данном направлении.

Так, в период 2017-2018 гг. территориальными органами МВД России проведены оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции по перекрытию каналов незаконной миграции и торговли людьми, выявлению и пресечению незаконного изготовления и оборота поддельных паспортов, виз и иных документов, а также изъятию (конфискации) у торговцев людьми доходов, полученных преступным путем.

Так, в 2018 году в период проведения мероприятия «Нелегал – 2018» территориальными органами МВД России и ФСБ России выявлено 118 432 нарушения миграционного законодательства, в том числе 83 138 нарушений правил въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, 26 313 нарушений порядка осуществления трудовой деятельности, а также 8 981 иное административное правонарушение в сфере миграции.

Принимаемые меры позволили не допустить увеличение количества преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства. Анализ за последние пятнадцать лет показывает, что в России иностранцами совершается от 1,4 % до 2,1 % преступлений к общему количеству зарегистрированных и 2,7 – 3,7 процента к раскрытым преступлениям.

Таблица5.3.1.

[137]

(тыс. чел.)

Год	**Всего зарегистрировано преступлений *(тыс. чел.)***	**Раскрыто преступлений *(тыс. чел.)***	**В том числе совершено преступлений иностранными гр-ми и лбг *(тыс. чел.)***	**% % к зарегистрированным преступлениям**	**% % к раскрытым преступлениям**
2018	1991,5	1088,0	41,1	2,1	3.7
2017	2 058,5	1117,8	41,1	2,0	3,7
2016	2160,1	1189,7	43,9	2,0	3,7
2015	2352,1	1238,7	46,4	2,0	3,7
2014	2166,4	1176,4	44,4	2,0	3,7
2013	2206,2	1238,3	47,0	2,1	3,7
2012	2 302,2	1 252,8	42,7	1,9	3,4
2011	2 404,8	1 311,8	45, 0	1,8	3,4
2010	2628,8	1431,0	49,0	1,9	3,4
2009	2 994,8	1 651,0	58,0	1,9	3,5
2008	3 209,9	1 713,0	53,9	1,7	3,1
2007	3 582,5	1 775,2	50,1	1,4	2,8
2006	3 855,4	1 794,5	53,0	1,4	3,0
2005	3 554,7	1 698,7	51,2	1,4	3,0
2004	2 893,8	1 569,3	48,9	1,7	3.1
2003	2 756,4	1 518,7	40,6	1,5	2,7

Следует отметить, что миграционное законодательство одно из самых часто меняемых, что связано с изменениями внешнеполитической и миграционной ситуации в стране, колеблющимися потоками мигрантов, а также участием Российской Федерации в различных международных

договорах, в таких, например, как Договор о Евразийском экономическом союзе. Кроме того, какие-либо пробелы в законодательстве могут быть выявлены исключительно опытным путем в ходе правоприменения нормативных правовых актов. В этой связи данному направлению деятельности уделяется особое внимание. МВД России ведется активная работа по разработке нормативного правового обеспечения деятельности МВД России, его территориальных органов и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, направленного на повышение эффективности деятельности в сфере миграции при условии соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

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[138]. 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 странах 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.

5.4. Новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы

Одним из значимых событий 2018 года стало утверждение новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года[139].
В Концепции[140] сформулированы основные вызовы в сфере миграции: сохранение негативного тренда на внутренний отток населения из большинства восточных регионов страны; преобладающая доля низкоквалифицированных иностранных работников, привлекаемых российскими работодателями в отечественную экономику преимущественно в регионах европейской части России, а также приграничных территориях Сибири и Дальнего Востока; возрастание миграционной активности вблизи зоны интересов Российской Федерации, несущей в себе угрозы национальной безопасности Российской Федерации.
Цель миграционной политики – формирование миграционной ситуации, которая будет способствовать решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения Российской Федерации, обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты национального рынка

труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В Концепции прямо указывается основной источник пополнения численности населения страны и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами – это естественное воспроизводство. Миграционная политика определена как вспомогательное средство для решения демографических и связанных с ними экономических проблем.

В этой связи в Концепции обозначены новые принципы, на которых должны основываться все принимаемые решения в сфере миграции:

а) комплексность решения задач миграционной политики с учётом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;

б) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;

в) учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

г) координация действий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции;

д) участие институтов гражданского общества институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

е) финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной политики.

Концепция чётко разделяет меры, принимаемые российским государством, и их приоритетность в отношении двух разных категорий иностранных граждан, которые приезжают в Россию.

Одна категория – это соотечественники и другие русскоязычные граждане, которые намерены жить в России, способны быстро, легко и гармонично интегрироваться в российское общество. Концепция предписывает создание им максимально благоприятного режима для переселения в Россию и получения гражданства.

Другая категория – граждане, которые не связывают с нашей страной своё будущее, не желают или не готовы интегрироваться, однако рассматривают Россию как удобное место для работы, предпринимательства, обучения и реализации других своих законных интересов. С этими людьми Концепция делает акцент на их адаптацию к проживанию в российском обществе, а также на принятие со стороны государства мер для недопущения возникновения рисков, связанных с межнациональными конфликтами, дисбалансом на рынке труда, криминальными и другими негативными проявлениями.

Задачами миграционной политики являются:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально- экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами еждународного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

При реализации миграционной политики большую роль играет организация работы по взаимодействию всех органов государственной власти.

В настоящее время в реализации миграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации, Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство науки и образования Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба.

Между государственными органами, обладающими функциями и полномочиями в сфере миграции населения, несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия как по месту и роли в системе государственных органов, компетенции, так и по функциональным свойствам.

ГЛАВА VI. РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

6.1. Основные подходы к понятию гражданского общества в сфере миграции

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.[141] 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 образованию 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».[142]
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[143].
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;

- 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[144]. 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 самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества[145].
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[146]. 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» отмечет 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[147].

6.2. Комиссия по миграционным вопросам и адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям[148]

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия»[149] предложен ряд мер различного характера, целью которых является гармонизация межнациональных отношений, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечение условий для его полноправного развития.
Для реализации положений Указа в июне 2012 г. создан Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. Была создана рабочая группа по выработке стратегии государственной национальной политики, куда вошли авторитетные специалисты, среди которых были четыре бывших министра Российской Федерации по делам национальностей: Абдулатипов Р.Г., Зорин В.Ю., Михайлов В.А. и Тишков В.А. и другие. Один из авторов этой монографии – профессор А.Б. Паскачев также входил в состав этой группы, и в разработке Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации есть определенная часть и его участия.

В декабре 2012 г. Указом Президента Российской Федерации принята Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года (далее – Стратегия)[150].
Стратегия стала важнейшим концептуальным документом, влияющим на всю систему общественно-политических отношений. Стратегия предусматривает пять целей:

а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);

б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;

в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;

г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Причем цель – успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов – никогда ранее в подобных документах не артикулировалась.

Как справедливо отмечают в своей статье «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: традиционные методы и инновационные подходы реализации на современном этапе» известные ученые, доктора политических наук, профессора В.Ю. Зорин и М.А. Аствацатурова «Стратегия акцентировала новационные ресурсы упрочения российской гражданской идентичности и стала важнейшим концептуальным документом, влияющим на всю систему общественно-политических отношений».

Этот документ находится в одном ряду с концептуальной статьей В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»[151] и Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года[152]. Таким образом, в 2012 г. была разработана триада доктринальных документов, которые позволяют наметить дорожные карты достижения внутриполитической стабильности в обществе»[153].

В Стратегии выделяется объединяющая роль русского этнического ядра, русского языка и культуры в формировании российской нации, новой гражданской идентичности, которая также включает в себя все этническое и культурное многообразие России. В формировании российской нации некоторые исследователи видят преемственность от культивируемой в Советском Союзе новой общности – «советского народа»[154]113. Однако советский народ был общностью наций, имеющих свои государственные образования и право выхода из состава Союза, а российская нация – это общность этносов, живущих в едином федеративном государстве. Советские нации были политизированы в силу своего государственного устройства, но распад Союза был обусловлен ослаблением центральной власти и деградацией государственных институтов, а самое главное, выходом Российской Федерации из состава СССР.
Известный политический деятель В.Ю. Зорин пишет «советская национальная политика была не столько политикой государствостроительства на основе гражданской общности, сколько политикой развития и сближения социалистических наций на основе формул интернационализма и дружбы народов. У этой во многом пропагандистской и умозрительной политики были свои серьезные риски по части стимулирования не только «национальных форм», но и потенциального изоляционизма»[155].
Создание единой идентичности не означает, что единая российская нация будет формироваться за счет уничтожения многообразия этнического состава и религиозной принадлежности населения России. Исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, духовные и культурные традиции проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации.

Принципы российской гражданской идентичности были сформулированы Президентом России В.В. Путиным: «Любой человек, живущий в нашей стране, не должен забывать о своей вере и этнической принадлежности. Но он должен прежде всего быть гражданином России и гордиться этим. Никто не имеет права ставить национальные и религиозные особенности выше законов государства. Однако при этом сами законы государства должны учитывать национальные и религиозные особенности»[156].
По мнению В.Ю. Зорина, «главной идеологической и практической задачей в сфере межнациональных отношений является сохранение и укрепление единого и неделимого государства – Российской Федерации», которую можно ре шить только в русле национального мира и согласия, формирования единой российской нации, четко и недвусмысленно идентифицирующей себя с Отечеством»[157].
Основа современного российского государства – это сохранение и развитие русской культуры и языка, духовного и материального наследия всех народов России, уважение их самобытных традиций и интеграция лучших достижений в единую российскую культуру как основу идентичности российской нации.

Указом Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666»[158] в Стратегии национальной политики России закреплено понятие российской нации как сообщества свободных равноправных граждан РФ различной этнической, религиозной, социальной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием, установлены новые приоритеты государственной национальной политики Российской Федерации, в том числе:
- создание дополнительных социально-экономических, политических и культурных условий для улучшения социального благополучия граждан, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в России, прежде всего в регионах с высокой миграционной активностью, со сложным этническим и религиозным составом населения, а также на приграничных территориях;

- содействие добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом.

В механизмах реализации Стратегии заложено положение о том, что Президенту Российской Федерации предложения по уточнению приоритетных направлений Стратегии готовит Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям во взаимодействии с федеральными и региональными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными организациями.

Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям был образован в июне 2012 г. В состав Совета вошло около 50 человек, председатель Совета – Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. В числе членов Совета представители

национально-культурных автономий и других организаций народов Российской Федерации, деятели научного и экспертного сообщества, министры Правительства России, депутаты Государственной думы РФ и др. Все они принимают участие в его работе на общественных началах. Основными задачами Совета являются: рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации, определение способов, форм и этапов её реализации; обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации; подготовка предложений Президенту Российской Федерации по определению приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам межнациональных отношений.

В состав Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ входит Комиссия по миграционным вопросам и адаптации иностранных граждан, а также Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики, Рабочая группа по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений, Комиссия по вопросам патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи, Комиссия по вопросам образования и исторического просвещения, Комиссия по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практике и Комиссия по вопросам сохранения и развития культурного и языкового многообразия народов.

Совет готовит для Президента РФ предложения по определению и развитию приоритетных направлений государственной национальной политики, обеспечивает взаимодействие различных органов государственной власти и общественных объединений в сфере ее реализации; проводит экспертизу законодательных норм, затрагивающих вопросы национальной и миграционной политики[159].

Заседание Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям

Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, который проходит один-два раза в год под председательством В.В. Путина, обсуждает наболевшие проблемы и по результатам таких обсуждений даются конкретные поручения Президента РФ по тем или иным актуальным вопросам. В промежутке между Советами проходят регулярные заседания Президиума Совета под председательством заместителя руководителя Администрации Президента РФ М.М. Магомедова. Президиум анализирует ход выполнения указаний Президента и Совета, обсуждает предложения, выработанные комиссиями и рабочей группой, и готовит перечень тем для обсуждения на очередном заседании Совета.

Так, по предложению членов Совета, в том числе и комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан, были созданы: Федеральное агентство по делам национальностей; система мониторинга межнациональных отношений по регионам; принят закон об ответственности региональных и муниципальных органов власти за состояние межнациональных отношений на вверенных им территориях; принято распоряжение Правительства РФ № 663-р о так называемых трудовых картах или создании условий для свободного перемещения и обустройства граждан из трудоизбыточных регионов в трудонедостаточных регионах; указом Президента РФ учреждена - Российская премия мира. Первым лауреатом Государственной премии за вклад в укрепление единства российской нации стал Почетный председатель Госсовета Республики Дагестан Магомедали Магомедов; разработан проект Закона об адаптации и интеграции мигрантов во всех федеральных округах проходят совещания о ходе выполнения стратегии государственной национальной политики, профилактике экстремизма с участием председателя Президиума Совета и членов-экспертов Совета и т.д.[160] Большую работу в составе Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ проводит входящая в него Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан. В Комиссию включены известные ученые, общественные и государственные деятели, хорошо знающие проблемы миграционной и национальной политики: А.А. Журавлев – председатель Общероссийской общественной организации «Родина Конгресс Русских Общин» (заместитель председателя комиссии), А.У. Альбеков – ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»; М.А. Аствацатурова – профессор кафедры креативно-инновационного управления и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет»; Т.А. Бажан - заместитель директора Учебно-научного центра государственного строительства и

подготовки управленческих кадров МГУ имени М.В. Ломоносов; В.А. Волох – профессор Государственного университета управления, первый заместитель директора Института миграции и межнациональных отношений; Н.М. Владимиров – заместитель председателя совета региональной общественной организации «Ассамблея представителей народов, проживающих на территории Республики Татарстан»; Л.Е. Горизонтов – профессор федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»»; М.Б. Денисенко – заместитель директора Института демографии федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»»; Ж.А. Зайончковская – руководитель лаборатории анализа и прогнозирования миграции населения федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; О.Е. Кириллова – член Общественной палаты г. Москвы; Н.В. Курдюмов - президент Союза экспертов и консультантов в сфере трудовой миграции «МЕЖДУНАРОДНЫЙ АЛЬЯНС «ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ»; В.Ю. Леденева – директор Центра изучения миграционной политики федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; С.В. Мышак – уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае; В.В. Наумкин – директор федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт востоковедения Российской академии наук; А.В. Носкова – профессор кафедры социологии федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»; С.В. Рязанцев – и.о. директора федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-политических исследований Российской академии наук»; А.Н. Садовой - заведующий лабораторией этносоциальных проблем федерального государственного бюджетного учреждения науки Сочинский научно - исследовательский центр Российской академии наук; Д.Н. Сулейманов – директор Налогового института негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский новый университет»; В.А. Суворова – заместитель директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», заместитель заведующего кафедрой Государственного университета управления; В.К. Хомерики – председатель Российского координационного совета мигрантских организаций и сообществ; М.М. Хубутия – президент Общероссийской общественной организации «Союз грузин в России»; В.И. Цо – президент Общероссийской общественной организации «Общероссийское объединение корейцев»; Т.Н. Юдина - заведующая кафедрой социологии государственного бюджетного образовательного учреждения «Российский государственный социальный университет».

В феврале 2017 года Комиссия приняла решение о формировании экспертной группы, в состав которой входят ведущие специалисты в сфере миграции. Экспертами утверждены: Алексеева Мария Иосифовна - помощник председателя Комиссии ОП РФ по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений, Джураева Гавхар Кандиловна - вице-президент Всероссийской общественной организации «Россия наш дом», Засько Вадим Николаевич - член Экспертного совета ВАК по Мировой экономике, финансам и экономической теории, Мурсалиев Араз Огтай Оглы - заместитель председателя Ассамблеи народов России, Попов Евгений Михайлович - руководитель правозащитного центра АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», Холмецкая Наталья Петровна - магистрант РАНХиГС при Президенте РФ, Соколова Наталья Степановна и Хаптукаев Саид – Ахмед Абуевич.

Председателем Комиссии является один из авторов этой монографии, председатель Высшего совета Общероссийского общественного движения «Российский конгресс народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор А.Б. Паскачев.

Анализируя работу Комиссии по миграционным вопросам, следует отметить, что за 2016 - 2019 гг проведен значительный объем работы, касающийся реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в контексте осуществления целей и задач стратегии национальной политики.

Так, только в 2018 году проведены совместные заседания Комиссии по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики, Комиссии по миграционным вопросам и социально – культурной адаптации иностранных граждан и Комиссии по вопросам образования и исторического просвещения Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; а также Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан и Комиссии по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений ОП РФ на тему: «Участие институтов

гражданского общества в программах адаптации мигрантов»; выездное заседание Комиссии в Узбекистан. Тема: «Мониторинг работы миграционного центра «Банка вакансий» в взаимодействии с городом федерального назначения Санкт - Петербургом» в контексте выполнения межправительственного соглашения между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан; расширенное заседание Комиссии на тему: «Проблемы адаптации и интеграции иностранных граждан в контексте «Соглашения между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Российской Федерации об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 5 апреля 2017 года»; Круглый стол на тему: «Роль и возможности национальных диаспор и землячеств в адаптации и интеграции мигрантов, и их взаимодействие с органами власти»; Международная научно – практическая конференция «Миграция и межнациональные отношения в современной России» и другие мероприятия.

Совместное заседание Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям и Федерального агентства по делам национальностей

В 2019 году состоялось расширенное заседания Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям на очень актуальную тему: «Опыт и проблемы правозащитной деятельности в сфере миграции».
Участники расширенного заседания, рассмотрев отчет с презентацией Правозащитного центра АНО «Институт миграции и межнациональных отношений» и Общероссийского общественного движения «Российский конгресс народов Кавказа» (ООД РКНК) об итогах шестилетней правозащитной деятельности, обзор представителей ГУВМ МВД России о текущем положении в сфере миграции в Российской Федерации и планы по разработки нормативных правовых актов в этой сфере, а также обсудив имеющийся опыт и проблемы правозащитной деятельности в сфере миграции отметили, что в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы значительное внимание уделяется вопросам, связанным с профилактикой, предупреждением, выявлением и пресечением нарушений в сфере трудового и миграционного законодательства. В этой связи большое значение имеет правозащитная деятельность в сфере миграции, которую осуществляют негосударственные организации. Эта работа ориентирована на всех участников миграционных процессов: мигрантов, работодателей привлекающих и использующих иностранные трудовые ресурсы и организации, оказывающие сопутствующие услуги в сфере миграции.

Также было отмечено, что за годы работы Правозащитного центра АНО «Институт миграции и межнациональных отношений» и Общероссийского общественного движения «Российский конгресс народов Кавказа» его поддержкой воспользовались более пятнадцати тысяч человек. С учетом анализа правозащитной деятельности Центром были представлены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере миграционного учета иностранных граждан, необходимости доработки механизмов депортации и административного выдворения иностранных граждан, процедур проверки документов у мигрантов и последующих санкций к ним.

Представители Федерации мигрантов России и аппарата Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и Краснодарского края в своих выступлениях остановились на проблемах, связанных с содержанием иностранных граждан в спецприемниках и внесли ряд предложений в части улучшения материально-бытового обеспечения и финансового положения иностранных лиц и лиц без гражданства, содержащихся в спецучреждениях МВД России.

Представители Консульского отдела Посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации и Агентства по вопросам миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан рассказали об опыте правозащитной деятельности в отношении граждан своих государств, которые находятся на территории Российской Федерации и выразили пожелания более тесного взаимодействия как с государственными российскими структурами в сфере миграции, так и с негосударственными правозащитными организациями.

В своем докладе представители Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН России) отметили, что миграционные потоки в Россию несёт в себе значительные риски, которые в последнее время обостряются. Особое внимание необходимо обратить на нарушение трудовых прав мигрантов из числа иностранных граждан. ФАДН России взаимодействует с рядом общественные организации во многих регионах России, которыми уделяется большое внимание

именно правовым аспектам, помогают легализоваться и оказывают мигрантам помощь в судебных процессах. Было отмечено, что эффективная деятельность по реализация политики адаптации и интеграции мигрантов затруднена в связи с отсутствием необходимой нормативно-правовой базы и в первую очередь отсутствием закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан».

Участники расширенного заседания особо подчеркнули, что Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», предусматривается решение задачи «увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализация комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации».

Важным направлением работы по осуществлению миграционных процессов в правовом поле остается деятельность по организованному набору. В апреле текущего года было подписано межправительственное соглашение по организованному набору между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. Участники заседания отметили необходимость повышения участия представителей общественных организаций и институтов гражданского общества в обсуждении и выработки решений в области организованного набора иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации. Также отмечена важность продолжающейся работы по проекту «миграционный телефон», позволяющему обеспечить устойчивую связь с трудовыми мигрантами-участниками оргнабора в целях осуществления организационно-правового сопровождения процессов организованного набора.

Рассмотрев широкий круг вопросов, связанных с правозащитной деятельностью, участники расширенного заседания Комиссии считают, прежде всего, необходимо создать благоприятные условия для более эффективной работой негосударственных правозащитных структур.

Члены Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям принимают активное участие в информационно-разъяснительной деятельности по проблемам национальной и миграционной политики. Так, например, была подготовлена и выпущена монография «Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях», которая стала Лауреатом Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу 2017 года в номинации «Гуманитарные науки».

6.3. Общественный совет при ФМС России и Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России

Ярким примеров конструктивного взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления является практика работы Общественного совета при ФМС России, что во многом способствовало развитие института социального партнерства и гражданского общества[161].
Этот Общественный совет создан в 2006 г. и был новым институтом гражданского общества в нашей стране[162]. В состав Совета входили видные ученые и общественные деятели, профессионально знающие проблемы миграции населения. Общественный совет на протяжении всего периода своей деятельности был новатором в Российской Федерации многих позитивных начинаний.
Так, например, в соответствии с решением Совета в феврале 2007 года, впервые в России, при всех территориальных органах федерального органа – ФМС России были созданы и успешно стали действовать общественно-консультативные советы. В дальнейшем эта инициатива нашла понимание и поддержку во всех федеральных органах государственной власти по всей стране.

Другой пример, решением Общественного совета ещё в марте 2013 года был создан по аналогии с Электронным правительством – электронный Общественный совет при Федеральной миграционной службе, на котором с использованием цифровых технологий, в режиме онлайн рассматривались жизненно важные неотложные вопросы.

Не менее важной была инициатива Совета, поддержанная руководством Службы проводит, так называемые «нулевые» рассмотрения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых ФМС России и подготовки общественных заключений по ним.

Инициатива по этим и другим нововведения, например, проведение в субъектах Российской Федерации выездных заседаний федерального общественного совет нашли одобрение в Общественной палате Российской Федерации и у руководства Правительства Российской Федерации на заседаниях коллегии ФМС России.

Заседание Общественного совета при ФМС России

К сожалению, в составе Общественного совета при МВД России нет ни одного специалиста по проблемам миграции населения. Полагаем, что включение в этот совет профессионалов – «миграционщиков» будет способствовать совершенствованию развития института гражданского общества сфере миграции в целях успешной реализации положений новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденной Президентом Российской Федерации.

В связи с передачей в 2016 году Министерству внутренних дел Российской Федерации функции и полномочия упраздненной ФМС России[163] изменилась, и структура институтов гражданского общества. В настоящее время по предложениям институтов гражданского общества создан и активно работает Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России[164]. Совет создан Распоряжением МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066. В состав Совета включаются руководители ГУВМ МВД России, представители подразделений центрального аппарата МВД России, образовательных и научных организаций системы МВД России, общественных объединений (из числа научных работников, специалистов и экспертов в сфере миграции, политологии, юриспруденции, социологии, демографии, экономики). Председателем Экспертно-консультативного совета по вопросам миграции является начальник Главного управления по вопросам миграции МВД России генерал-майор полиции В.Я. Казакова. В составе членов совета авторы этой монографии – А.Б. Паскачев, В.А. Волох, В.А. Суворова, заместитель директора ИЭА РАН - В.Ю. Зорин, директор Московского бюро по правам человека А. С. Брод, заместитель директора Департамента трудовой миграции и соцзащиты Евразийской экономической комиссии О.В. Артамонов, директор Института демографии НИУ ВШЭ А. А. Вишневский, завотделом диаспоры и миграции Института стран СНГ А.В. Докучаева и другие специалисты в области миграции.

Основной целью деятельности Совета является выработка новых решений по вопросам государственной политики в сфере миграции, в том числе вызвавшим повышенный общественный интерес.

Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, правовыми актами МВД России.

Совет осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, равенства всех членов Совета, коллегиальности при обсуждении вопросов и принятии решений.

Решения Совета носят рекомендательный характер.

В соответствии с Положением, Советом осуществляется:

- проработка предложений и рекомендаций, носящих комплексный (межведомственный), новаторский характер по совершенствованию государственной политики в сфере миграции, в том числе для последующего рассмотрения на Правительственной комиссии по миграционной политике;

- экспертная оценка законодательных и иных инициатив по вопросам совершенствования государственной политики в сфере миграции;

- участие в научных и образовательных проектах и программах в сфере управления миграционными процессами.

Основной деятельностью совета является выработка новых решений по вопросам государственной политики в сфере миграции, в том числе вызвавшим повышенный общественный интерес. Решения совета носят рекомендательный характер. Персональный состав совета утверждается министром внутренних дел.

В текущем году состоялось два заседания Экспертно-консультативного совета по вопросам миграции, на которых рассматривались

Например, председатель Совета генерал-майор полиции В.Я. Казакова уже на первом заседании доложила членам Экспертно-консультативного совета о ходе работы над проектом Плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента России в самом конце октября. Такой План Правительству РФ поручено подготовить в 3-месячный срок. Однако уже запущен процесс над выполнением конкретных положений Концепции, подготовлены десятки проектов необходимых нормативно-правовых актов.

Они направлены на решение таких важных вопросов, как введение электронной миграционной карты, определение четких критериев для отказа во вступлении в Государственную программу по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, совершенствование процедур получения разрешения на временное проживание и вида на жительство и т.д. Значимое место в этом ряду занимает подготовленный Федеральным агентством по делам национальностей законопроект о создании условий для адаптации и интеграции мигрантов.

С информацией о проектах изменений в миграционное законодательство в части упрощения предоставления разрешения на временное проживание и вида на жительство и упрощения приема в российское гражданство высококвалифицированных специалистов выступили руководители подразделений ГУВМ МВД России. Члены Экспертно-консультативного совета, среди которых известные ученые России – политологи, юристы, демографы, экономисты, историки и др. восприняли ее с огромным интересом. Они задавали уточняющие вопросы, делились своими мыслями, обменивались мнениями, выдвигали инициативы. Организаторы заверили, что все выраженные в ходе заседания точки зрения будут по возможности учтены. Это касается и проектов правовых актов, и порядка работы совета.

В заключение заседания член Совета, почетный работник ФМС России, В.А. Волох сообщил об итогах IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, власть, управление и право: история и современность», которая недавно прошла в ГУУ и вручил сертификаты ее активным участникам – сотрудникам ГУВМ МВД России и членам Экспертно-консультативного совета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разные предметы, призванные удостоверять личность, существовали с незапамятных времен. Например, в Древнем Египте «паспортом» служил перстень с вырезанным на нем именем правящего фараона. В Древнем Китае, а позднее и в Золотой Орде для этой же цели служили золотые таблички, на которых выбивали имя правителя и пояснительную надпись, соответствовавшую рангу обладателя «паспорта». Драгоценные таблички по статусу полагались послам, крупным чиновникам и особам, приближенным к императору. В Древней Греции и Древнем Риме удостоверения личности выдавались только для выполнения ответственных миссий и за особые заслуги перед Отечеством. Первое упоминание о паспорте встречается в 443 году до нашей эры. В начале нашей эры паспортная система находилась на этапе своего становления, будучи в своем зародыше. Она не носила никаких политических или карательных функций, а выполняла некий прототип переписи населения, с элементами развлечения для госслужащих того времени.

Средневековая Европа несколько ужесточила и усложнила систему выдачи паспортов. Средневековый паспорт, выдаваемый путешественнику, содержал четкий перечень населенных пунктов, которые путник имел право посетить.

История паспорта в России начинается в XVII в., и связана она с введением так называемых «опасных грамот». Россия в 1649 году ввела аналог заграничного паспорта, называемый «проезжей грамотой», документ тот был принят согласно Соборному Уложению. Для поездки в иноземные страны, российским подданным требовалось бить челом государю о выдаче проезжей грамоты, на основании распоряжения царствующей особы – воеводы выдавали такие документы гражданам «безо всякого задержания»[165]
Основы паспортизации в России, как отмечалось ранее были заложены Петром I, который возложил обязанности по контролю и учету приезжающих иностранных граждан на полицию. Впервые в России слово «паспорт» как документ, удостоверяющий личность иностранцев, упоминается в Указе от 31 августа 1719 года (11 сентября по новому стилю).

В период правления Петра I был снят запрет на свободный въезд иностранцев, урегулированы многие вопросы их правового положения. В области эмиграции на протяжении всего дореволюционного периода в России свободной эмиграции по личному решению не существовало. Процессы внутренней миграции характеризуются двумя основными формами в этот период - отходничеством и переселением.

В советский период проблемы формирования и управления миграционными процессам в первые послереволюционные годы предопределили политические и идеологические факторы.

Создание паспортно-визовой службы в Советской России связано с Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25 июня 1919 года, согласно которому все граждане РСФСР с 16 лет обязаны иметь трудовую книжку с указанием места работы и прописки.

В 1923 году Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР утверждено положение «Об адресных бюро и адресных столах в РСФСР при городских управлениях милиции» для ведения регистрации и учета населения, а также выдачи адресных справок.

Позднее было образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции при объединенном Государственном политическом управлении Союза ССР, а также установлены единая паспортная система и обязательная прописка. До 2004 года все правоприменительные функции и функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции были возложены на Паспортно-визовую службу Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Учитывая существенный рост вынужденной миграции, в декабре 1990 г., Правительство России принимает решение создать в составе Министерства труда РСФСР Республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев, в дальнейшим преобразованное в Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации, а Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. на базе этого Комитета образована Федеральная миграционная служба России (ФМС России).

В этот период на миграционную службу была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Постановлением Правительства Российской Федерации определялись основные задачи миграционной службы, такие, как подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация, разработка мер по регулированию миграционных процессов, обеспечение контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции. Начало работы по проблемам формирования государственной политики в сфере внешней миграции, международному сотрудничеству в этой сфере и осуществления иммиграционного контроля необходимо также отнести к этому времени.

С начала 1999 г. начинается новый, трудный этап в истории ФМС России, сопряженный с чередующимися реорганизациями, сменой приоритетов в формировании и реализации миграционной политики, в том числе - создание миграционной политики и институциональной структуры в системе (в ведении) «силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, и наоборот – формирование цивилизованной либеральной миграционной политики, направленной на расширение возможностей легальной иммиграции и основанного на рыночном механизме регулирования миграционных процессов с учетом социально-экономического развития России. Окончательное реформирование Федеральной миграционной службы произошло в 2006 году с образованием территориальных органов ФМС России.

Новые геополитические вызовы потребовали необходимым внести корректировки в государственную миграционную политику России. В этой связи 31 октября 2018 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»[166], который вступил в силу в день подписания.
В «Концепции государственно миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы», (далее Концепции 2018 г.), подчеркивается приоритетность миграционных связей с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, привлекательность которых для трудовых мигрантов определяется сохранением исторических и культурных связей и взаимными безвизовыми поездками.

В Концепции 2018 г. предлагаются более жесткие меры по борьбе с незаконной миграцией, которые должны привести к снижению числа нелегальных мигрантов на территории России: введение уголовной ответственности за пересечение государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами, въезд которым в страну не разрешен, за фиктивную постановку иностранных граждан на миграционный учет, ужесточение санкций за организацию

незаконной миграции. Для пресечения незаконной миграции введена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенных иностранных граждан, за предоставление заведомо ложных сведений о цели их въезда в Российскую Федерацию при оформлении документов на въезд.

Согласно документу, миграционная ситуация должна способствовать решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда.

В Концепции также подчеркивается необходимость поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, особое внимание уделяется защите и сохранению русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Также потребовалось внести изменения в институциональное обеспечение государственной миграционной политики Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в составе которого образовано Главному управлению по вопросам миграции.

В заключении необходимо отметить, что подразделения по вопросам миграции прошли непростой 300-летний исторический путь своего развития в области формирования и реализации государственной миграционной политики и правоприменительной практики в сфере миграции.

В целях сохранения преемственности традиций, преумножения накопленного опыта, дальнейшего повышения роли и значения подразделений по вопросам миграции системы, приказом МВД России 11 сентября объявлен Днем подразделений по вопросам миграции системы МВД России[167].
Предусмотрено в установленном порядке ежегодно отмечать в День подразделений по вопросам миграции системы МВД России особо отличившихся сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников подразделений по вопросам миграции, а также ветеранов, внесших большой личный вклад в развитие и совершенствование деятельности подразделений по вопросам миграции и укрепление правопорядка.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации
2. 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” // https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788/
3. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утверждена Указом Президента РФ от 31.10.2018 N 622 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/
4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее - Концепция), п. 22, д
5. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России»
6. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 №1668 «О федеральной миграционной программе»
7. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637, далее – «Государственная программа».
8. Указ Президента РФ от 07.12.2016 N 656 (ред. от 27.03.2019) "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208323/
9. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 14.09.2018) "О структуре федеральных органов исполнительной власти // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129954/
10. Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 15.05.2018) "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/
11. Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/
12. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 602 "Об обеспечении межнационального согласия" // https://base.garant.ru/70170940/
13. Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 “О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666” // https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1232406/
14. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: http://президент. рф/ news/17165.173
15. 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)
16. Постановление Совета - Министров-Правительства Российской Федерации от 1.03.93 г. № 173 / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст.836
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 N594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями от 25.12.2004 N842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»)
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607
19. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. N 711 "О вопросах Федеральной миграционной службы" // https://base.garant.ru/70202608/
20. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст.4933.
21. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51
22. Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2384.

23. Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»
24. Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. Декреты Советской власти. Т.I. - М.: Гос. изд-во полит, литературы, 1957 г.
25. Особенная часть Уголовного Кодекса РСФСР 1926 года. http://www.memorial.krsk.rU/Articles/KP/I/05.htm
26. Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 30.01.1930 «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизацию), http://www.bestpravo.ru/
27. Постановление Совмина СССР от 19.02.1953 N 517 «О льготах по переселению» // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=28434&dst=100001#033038237068032017
28. Постановление пленума ЦК КПСС принятое 2 марта 1954 г. по докладу Хрущева Н.С. "О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и освоении целинных и залежных земель" // http://xn--80aagr1bl7a.net/index.php?md=books&to=art&id=870
29. Постановление Совмина СССР от 21.05.1947 N 1631 "О порядке проведения организованного набора рабочих" // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=45476&dst=100001#07203354430621964
30. Приказ МВД России от 15.04.2016 N 192 (ред. от 26.10.2018) "Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042/
31. Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf
32. Приказ МВД России «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» // https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/rulemaking
33. Приказ Объединенного Государственного Политического Управления СССР № 44/21. http://www.memorial.krsk.ru/

Источники и литература

34. Аналитический доклад. «Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития». Под ред. С.Н. Градировского. Фонд «Наследие Евразии». Центр стратегических исследований Приволжского ФО. М.-2005. С.71.
35. Анохина Е. С. «Новая» китайская миграция и политики КНР по ее регулированию в 1978-2008 гг.: автореф. дис. … канд. истор. наук. – Томск, 2010. – 32 с.
36. А. И. Волков, И. В. Павлов, Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР, Госюриздат, М., 1959
37. Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. № 6. 2009. С. 61-64.
38. Большая советская энциклопедия. - М., 1978 г. Т.5. С.470
39. Бугай Н.Ф. «Депортация народов». Война и общество, 1941-1945 книга вторая. - М.: Наука, 2004. http://scepsis.ru/librarv/id 1237.html
40. Башкуева Е. Ю. Китайские мигранты в Забайкальской области (1860-1917 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Улан-Удэ, 2004. – 23 с.
41. В. Шурыгин. Архивные материалы о числе заключенных в конце 30-х годов. «Вопросы истории». 1991, № 4-5. - С. 157-163
42. Великая Отечественная война 1941 - 45 гг. М.: Советская энциклопедия, 1985 г. С. 802-803.
43. Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992. С. 189
44. Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права и современное государственно-правовое регулирование. М. 2007. С. 319
45. Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. 2007 № 10. С. 90
46. Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12;
47. Волох В.А. Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80;
48. 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

49. 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
50. Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров // М.: ГУУ, 2017 – 156 с.
51. Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12;
52. Волох В.А. Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80;
53. 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
54. Волох В.А., Суворова В.А. Проблемы и угрозы нелегальной миграции для национальной безопасности страны // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Миграция и межнациональные отношения в современной России» / Под ред. директора Института миграции и межнациональных отношений, д.экон.н., профессора А.Б. Паскачева, зам. директора Института миграции и межнациональных отношений, профессора ГУУ, д.полит.н. В.А. Волоха, зам. директора Института миграции и межнациональных отношений, доцента ГУУ, к.полит.н. В.А. Суворовой – М.: Литера, 2018 – 308 с. // С. 50-64
55. Волох В.А., Суворова В.А. Управление процессами вынужденной и принудительной миграции (учебник) // М.: Издательский дом ГУУ, 2016
56. Волох В.А., Суворова В.А. Внутренняя миграция (учебное пособие) // М.: ГУУ, 2014
57. Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 228
58. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб.- М.: 1991 г. С. 150
59. Глава МИД Китая назвал векторы внешней политики страны на 2016 год // Риа. Новости. – 08.03.2016 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ria.ru/world/20160308/1386731634.html
60. Гурьянов Л.Э. Масштабы депортации населения в глубь СССР в мае-июне 1941 г. // Материалы НИПЦ «Мемориал»
61. Гутуншэн Л. Население Китая и экономическое развитие. – Пекин, 2004
62. Драцин Д. Колонизационные задачи в Закаспийской области// Вопросы колонизации. Т. 7. СПб., 1910, с. 136
63. Жуджунь Д., Ковалев М. М., Новик В. В. Феномен экономического развития Китая. – Мн.: Исследовательский центр БГУ, 2008. – 446 с.
64. Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: традиционные ме¬тоды и инновационные подходы реализации на современном этапе // http://fond-sblizhenie.ru/strategiya-gosudarstvennoj-nacionalnoj-politiki-rf-tradicionnye-metody-i-innovacionnye-podxody-realizacii-na-sovremennom
65. Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. Саратов, 2012. С. 7.175; С. 22.176
66. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: уч. пособие - М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. - с 51.
67. Ионцев В.А. Миграция населения. Международная миграция. Вып. 3 / под общ. ред. О.Д.Воробьевой 2001.
68. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. М.: 1999.- с. 100.
69. Ивницкий Н. А. Коллективизация и раскулачивание: начало 30-х гг. - М.: Магист, 1997. - 288 с, с. 69-70.
70. Информационный бюллетень № 1 ФМС России. М., 1997 С.43
71. Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2007. С 78
72. Ларин А. Г. Китайские мигранты в России. История и современность. – М.: Восточная книга, 2009. – 512 с.
73. Лукьянова А.Ю. Социальный контекст миграционной политики России // Демографическое будущее России: проблемы и пути решения. М., 2008 г., С. 70.
74. Ляньхуа Г. Социально-экономические проблемы трудовой миграции // Актуальные проблемы экономической социологии: сб. науч. тр. аспирантов и преп. социол. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова / под общ. ред. Н. Р. Исправниковой, М. С. Халикова. – М.: КДУ, 2006. – Вып. 7. – С. 65-70.

75. Миграция населения. Вып.6: Миграционная политика. Под общей ред. Воробьевой О.Д. М.: 2001г.
76. Мишина Л.М. Формирование новых механизмов реализации государственной миграционной политики с учетом опыта зарубежных стран // Москва 2011. С. 66-73
77. Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: Теис, 2004. С.86
78. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С 128; 351 с.
79. Никифорова Екатерина Андреевна. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва 2004
80. Нюрнбергский процесс. М., 1957. Т. I. С.530.
81. К 2030 году число мигрантов в Китае вырастет до 310 млн. человек // GBTIMES BEIJING. – 2015.07.10 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://ru.gbtimes.com/novosti/k-2030-godu-chislo-migrantov-v-kitae-vyrastet-do-310-mln-chelovek
82. Кристиано Коданьоне. Миграционная политика как планирование наугад // http://antropotok.archipelag.ru/text/a038.htm
83. Кауфман В.М. Указ. соч. с. 115
84. Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб., 1905, с.56
85. Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России. с. 91
86. Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 1.// Сочинения в девяти томах. Т. 1. М.: «Мысль», 1987, с. 50
87. 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. ГУУ. М-2008.
88. 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; Ломтев С.П. Указ. Соч. – С. 34-36.
89. Козыкина Н. В. Движущие силы Китайской международной миграции // Вестник читинского государственного университета. – 2011. – № 1. – С. 69.
90. Мишина Л.М. Формирование новых механизмов реализации государственной миграционной политики с учетом опыта зарубежных стран // Москва 2011. С. 66-73
91. Основы миграционной политики: учебно - методическое пособие // Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. – М.: 2010. С. 112;
92. Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях (монография) // Ярославль: Литера, 2017. -328с.
93. Паскачев А.Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Монография. Москва; Ярославль: Литера, 2016. 246 с.172
94. Паскачев А. Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Москва; Ярославль: Литера., 2016. 246 с.179
95. Павел Полян «Не по своей воле: история и география принудительных миграций в СССР» - М.: О.Г.И.
96. Плесский Н. С. Особенности урбанизационных и миграционных процессов современного Китая // Известия Восточного института. – 2015. – № 2 (26). – С. 38-42.
97. Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ре¬сурс]. URL: terlegrad.ru/politics/22141-statya-putina.-rossiya-nacionalnyy-vopros.html.
98. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // https://rg.ru/2012/01/23/nacvopros.html
99. Пыхалов И., Дюков А. Великая оболганная война - 2: Нам не за что каяться! М: Яуза, Эксмо. 2008. С.411
100. Поликарпова Е. В. Трансформация китайской государственности в Новое и Новейшее время // Lex Russica. – 2016. – № 2 (111). – С. 147-174.
101. Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. - М.: ГУУ, 2007. С.196
102. Ю.В. Рощин Миграция населения в судьбе России // - М.: Авангард, 2008. – 288 с
103. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). - М., 2003, - с 64.
104. Суворова В.А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // Власть. 2017. № 3.
105. Суворова В.А. Актуальные тенденции Российской политики // Власть. 2017. № 4.
106. Суворова В.А. Факторы и специфика формирования иммиграционной политики России в постсоветский период // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Реализация миграционной политики Российской Федерации в новых условиях. – М.: МНИ, 2016.

107. Суворова В.А. Особенности иммиграционной политики России в советский период // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени: материалы Международной научно-практической конференции /Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016
108. Суворова В.А., Бронников И.А. Современная переселенческая политика РФ на примере возвращения соотечественников // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве //материалы международной научно-практической конференции: отв. Ред. Т.А. Сошникова, Е.Е. Пирогова – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2018 – 328 с.
109. Сухоплатов П.А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах европейского союза // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2006
110. Статья «Сколько было сослано кулаков». http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/7231/kulak.htm
111. Стенограмма выступления первого заместителя Председателя Правительства РФ Шувалова И.И. 4 февраля 2010 г. на Международном форуме «Россия 2010» // http://www.government.ru/docs/9313/
112. Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. С. 251
113. Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития –М.: «Зимогляд», 2009. С. 20-21
114. Титаренко М. Л. Геополитическое значение Дальнего Востока: Россия, Китай и другие страны Азии. – М.: Памятники исторической мысли, 2008. – 624 с.
115. Ушкалов И.Г., Малаха И.А., Утечка умов: масштабы, причины, последствия, - М.:1999, - с.19.
116. Урланис Б.Ц. История военных потерь. СПб.: Полигон, 1998
117. Чирков Е. В. Развитие миграционных процессов и становление их правового регулирования в КНР // Синьхайская революция и республиканский Китай: век революций, эволюции и модернизации: сб. ст. – М.: Институт востоковедения РАН, 2013. – С. 241-252.
118. Шишков В. Основы национальной политики Российской Феде¬рации: прошлое и современность // Общество и этнополитика. Матери¬алы Седьмой Международной научно-практической Интернет– конфе-ренции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 16-18.174
119. Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов // М. Издательство РГСУ, Академический Проект, 2007 – 472 с.

Интернет источники

120. United Nations, Demographic Year Book 1989;Poulain, M,. 1992;
121. Bilsborrow R.E and others, 1997; United Nations. Recommendations on Statistic of International Migration, 1998.
122. http://www.gazetaprotestant.ru/2009/10/rossii-stoilo-by-perenyat-model-migracionnoy-politiki-stran-persidskogo-zaliva-islamoved/
123. China National Human Development Report. 2013. Sustainable and Liveable Cities: Toward Ecological Civilization [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://hdr.undp.org/sites/default/files/china_nhdr_2013_en_final.pdf
124. Massive population migration. 2012 // The silver and white economy: the chinese demographic challenge [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.oecd.org/employment/leed/OECD-China-report-Final.pdf
125. Holgmann R. Demographic alternatives for Aging in Industrial Countries: Increased Total fertility Rate, Labor Force participation, or Immigration. – U.N., N.Y., 2005.
126. Holgmann R. Demographic alternatives for Aging in Industrial Countries: Increased Total fertility Rate, Labor Force participation, or Immigration. – U.N., N.Y., 2005.
127. Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia. – New York: United Nations, 2003. – 101 p.
128. http://www.fms.gov.ru/documentation/koncep_mig_pol/.
129. OECD International Migration Outlook 2007. – Paris: OECD Publications, 2007.
130. http://www.fms.gov.ru/documentation/koncep_mig_pol/.
131. http://www.americansights.ru/immigration/immigration-history
132. https://www.gofortravel.ru/usa/visa/types
133. https://immiau.livejournal.com/54373.html

ОБ АВТОРАХ

Паскачев Асламбек Боклуевич

Член Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, председатель Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан; председатель Высшего совета Общероссийского общественного движения «Российский конгресс народов Кавказа»; член Экспертно-консультативного совета при Главном управлении по вопросам миграции МВД России; директор Института миграции и межнациональных отношений, доктор экономических наук, профессор

Волох Владимир Александрович

Профессор Государственного университета управления, первый заместитель директора Института миграции и межнациональных отношений; член Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; член Экспертно-консультативного совета при Главном управлении по вопросам миграции МВД России; доктор политических наук, почетный работник Федеральной миграционной службы, действительный член (академик) Академии политической науки, действительный член (академик) Академии изучения проблем национальной безопасности

Суворова Вера Александровна

Доцент Государственного университета управления, заместитель директора Института миграции и межнациональных отношений; член Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; член Экспертно-консультативного совета при Главном управлении по вопросам миграции МВД России; кандидат политических наук, доцент

---

[1] Ю.В. Рощин Миграция населения в судьбе России // - М.: Авангард, 2008. – 288 с.
[2] Урланис Б.Ц. История военных потерь. СПб.: Полигон, 1998
[3] См. подробнее Ю.В. Рощин Миграция населения в судьбе России // - М.: Авангард, 2008. – 288 с.
[4] Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография // Москва-Ярославль: Литера, 2017. - 328 с.; Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров // М.: ГУУ, 2017 – 156 с. и др.
[5] Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). - М., 2003, - с 64.
[6] Более подробно обзор и классификация национальных определений и источников информации, а также теоретические основы и предложения по унификации см. в изданиях: United Nations, Demographic Year Book 1989;Poulain, M,. 1992; Bilsborrow R.E and others, 1997; United Nations. Recommendations on Statistic of International Migration, 1998.
[7] См.: Ионцев В.А. Миграция населения. Международная миграция. Вып. 3 / под общ. ред. О.Д.Воробьевой 2001. С. 104-105.
[8] Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: уч. пособие - М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. - с 51.

[9] Ушкалов И.Г., Малаха И.А., Утечка умов: масштабы, причины, последствия, - М.:1999, - с.19.
[10] Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. М.: 1999.- с. 100.
[11] См. Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3. Международная миграция /под ред. О.Воробьевой. - М., 2001.- с.97-109.
[12] Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов // М. Издательство РГСУ, Академический Проект, 2007 – 472 с.
[13] Кристиано Коданьоне. Миграционная политика как планирование наугад // http://antropotok.archipelag.ru/text/a038.htm
[14] См. напр. Сухоплатов П.А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах европейского союза // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2006
[15] Лукьянова А.Ю. Социальный контекст миграционной политики России // Демографическое будущее России: проблемы и пути решения. М., 2008 г., С. 70.
[16] Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. № 6. 2009. С. 61-64.
[17] Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. 2007 № 10. С. 90
[18] Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ. // Права и современное государственно-правовое регулирование. М. 2007. С. 319
[19] Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. - М.: ГУУ, 2007. С.196
[20].См.подробнее-http://www.gazetaprotestant.ru/2009/10/rossii-stoilo-by-perenyat-model-migracionnoy-politiki-stran-persidskogo-zaliva-islamoved/
[21] [Эл. ресурс]. URL http://www.americansights.ru/immigration/immigration-history (дата обращения 26.07.2019)
[22] [Эл. ресурс]. URL http://www.americansights.ru/immigration/immigration-history (дата обращения 26.07.2019)
[23] Мишина Л.М. Формирование новых механизмов реализации государственной миграционной политики с учетом опыта зарубежных стран // Москва 2011. С. 66-73
[24] Никифорова Екатерина Андреевна. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва 2004.

[25] Никифорова Екатерина Андреевна. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва 2004.
[26] Козловский В. Иммиграционный указ Трампа вступил в силу: как его приняли?// http://www.bbc.com/russian/features-40476591
[27] Суд отклонил запрос Трампа восстановить миграционный указ//h ttp://www.bbc.com/russian/news
[28] Эл. ресурс]. URL https://www.gofortravel.ru/usa/visa/types (дата обращения 26.07.2019)
[29] Эл. ресурс]. URL https://immiau.livejournal.com/54373.html (дата обращения 26.07.2019)
[30] Чирков Е. В. Развитие миграционных процессов и становление их правового регулирования в КНР // Синьхайская революция и республиканский Китай: век революций, эволюции и модернизации: сб. ст. – М.: Институт востоковедения РАН, 2013. – С. 241-252.
[31] Анохина Е. С. «Новая» китайская миграция и политики КНР по ее регулированию в 1978-2008 гг.: автореф. дис. … канд. истор. наук. – Томск, 2010. – 32 с.
[32] Lynn P. Sons of the Yellow Emperor: A History of the Chinese Diaspora. – New York: Kodansha International, 1994.
[33] Там же с.37
[34] Поликарпова Е. В. Трансформация китайской государственности в Новое и Новейшее время // Lex Russica. – 2016. – № 2 (111). – С. 147-174.
[35] Skeldon R. Migration from China // Journal of International Affairs. – 1996. – Vol. 49. – № 2. – P. 434-456.
[36] Чирков Е. В. Развитие миграционных процессов и становление их правового регулирования в КНР // Синьхайская революция и республиканский Китай: век революций, эволюции и модернизации: сб. ст. – М.: Институт востоковедения РАН, 2013. – С. 241-252.
[37] Charles Price, The Great White Walls Are Built: Restrictive Immigration to North America and Australasia 1836-1888. – Canberra: Australian National University Press, 1974.

[38] Башкуева Е. Ю. Китайские мигранты в Забайкальской области (1860-1917 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Улан-Удэ, 2004. – 23 с.
[39] Zhang Y. Returned Chinese Students from America and the Chinese Leadership 1846-1949 // Chinese Studies in History. – 2002. - Vol. 35. – № 3. – P. 52.
[40] Skeldon R. Migration from China // Journal of International Affairs. – 1996. – Vol. 49. – № 2. – P. 434-456.
[41] Cindy C. Fan China on the Move. Migration, the state, and the household. – Abingdon, 2008. – 110 p.
[42] Анохина Е. С. «Новая» китайская миграция и политики КНР по ее регулированию в 1978-2008 гг.: автореф. дис. … канд. истор. наук. – Томск, 2010. – 32 с. с. 19
[43] Там же с.22
[44] Ляньхуа Г. Социально-экономические проблемы трудовой миграции // Актуальные проблемы экономической социологии: сб. науч. тр. аспирантов и преп. социол. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова / под общ. ред. Н. Р. Исправниковой, М. С. Халикова. – М.: КДУ, 2006. – Вып. 7. – С. 65-70.
[45] Гутуншэн Л. Население Китая и экономическое развитие. – Пекин, 2004.
[46] China National Human Development Report. 2013. Sustainable and Liveable Cities: Toward Ecological Civilization [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://hdr.undp.org/sites/default/files/china_nhdr_2013_en_final.pdf
[47] К 2030 году число мигрантов в Китае вырастет до 310 млн. человек // GBTIMES BEIJING. – 2015.07.10 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://ru.gbtimes.com/novosti/k-2030-godu-chislo-migrantov-v-kitae-vyrastet-do-310-mln-chelovek
[48] Massive population migration. 2012 // The silver and white economy: the chinese demographic challenge [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.oecd.org/employment/leed/OECD-China-report-Final.pdf
[49] Плесский Н. С. Особенности урбанизационных и миграционных процессов современного Китая // Известия Восточного института. – 2015. – № 2 (26). – С. 38-42.
[50] Козыкина Н. В. Движущие силы Китайской международной миграции // Вестник читинского государственного университета. – 2011. – № 1. – С. 69.
[51] Holgmann R. Demographic alternatives for Aging in Industrial Countries: Increased Total fertility Rate, Labor Force participation, or Immigration. – U.N., N.Y., 2005.
[52] Holgmann R. Demographic alternatives for Aging in Industrial Countries: Increased Total fertility Rate, Labor Force participation, or Immigration. – U.N., N.Y., 2005.
[53] Титаренко М. Л. Геополитическое значение Дальнего Востока: Россия, Китай и другие страны Азии. – М.: Памятники исторической мысли, 2008. – 624 с.
[54] Ларин А. Г. Китайские мигранты в России. История и современность. – М.: Восточная книга, 2009. – 512 с.
[55] Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia. – New York: United Nations, 2003. – 101 p.
[56] Глава МИД Китая назвал векторы внешней политики страны на 2016 год // Риа. Новости. – 08.03.2016 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ria.ru/world/20160308/1386731634.html
[57] Жуджунь Д., Ковалев М. М., Новик В. В. Феномен экономического развития Китая. – Мн.: Исследовательский центр БГУ, 2008. – 446 с.
[58] OECD International Migration Outlook 2007. – Paris: OECD Publications, 2007.
[59] Манцуров А. Ю. Общая характеристика законодательства Китайской народной Республики в области миграции и вопросы национальной безопасности // Наука вчера, сегодня, завтра: сб. ст. по матер. XXXIV междунар. науч.-практ. конф. № 5(27). Часть II. – Новосибирск: СибАК, 2016. – С. 124-130.
[60] Закон о крестьянских переселениях регламентировал переселенческое движение до 1904 года
[61] Здесь и далее приводятся данные на основании исследования известного ученного Юрия Васильевича Рощина // Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.
[62] Наиболее широкий размах процесс заселения российских окраин иностранцами получил после восшествия на престол Екатерины Великой. Манифесты 1762 – 1763 гг. заложили основу для иммиграции в страну. Из разных мест Германии потянулся поток переселенцев, которые преимущественно водворялись в низовом Поволжье, и частично в Воронежской, Черниговской, Лифляндской и Санкт-Петербургской губерниях.
[63] Кауфман В.М. Указ. соч. с. 115
[64] Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России. с. 91
[65] Драцин Д. Колонизационные задачи в Закаспийской области// Вопросы колонизации. Т. 7. СПб., 1910, с. 136
[66] Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 1.// Сочинения в девяти томах. Т. 1. М.: «Мысль», 1987, с. 50
[67] Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб., 1905, с.56

[68] Министерство земледелия и государственных имуществ
[69] **Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ),** (06.05.1905 – 26.10.1915). Центральное учреждение. Преобразовано из Министерства земледелия и государственных имуществ. Возглавлялось главноуправляющим, назначаемым императором. Главноуправляющий имел 2 товарищей (заместителей). Структура ГУЗиЗ корректировалась исходя из реформаторских задач. Указом 06.05.05 г. горный департамент из ГУЗиЗ был передан сначала в министерство финансов, а затем – министерство торговли и промышленности. Из МВД в ГУЗиЗ было передано Переселенческое управление, Управление земледелия и землеустройства инородцев, а также дела об ограничении крестьянских надельных земель. Также образовывался Комитет по земельным делам, делопроизводство по которому передавалось ГУЗиЗ. Комитет имел функции, дублирующие деятельность. ГУЗиЗ, поэтому Указом 4 марта 1906 г. он был упразднен.

[70] Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. Декреты Советской власти. Т.I. - М.: Гос. изд-во полит, литературы, 1957 г.

[71] Во время Великой Отечественной войны действие выплаты по районным коэффициентам были приостановлены.
[1] Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. М.: Изд. Дом ГОУВПО ГУУ, 2007 г. С. 91
[2] Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) от 30.01.1930 «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизацию), ***http://www.bestpravo.ru/***
[74] Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992. С. 189
[18] Приказ Объединенного Государственного Политического Управления СССР № 44/21. http://www.memorial.krsk.ru/

[76] Статья «Сколько было сослано кулаков». http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/7231/kulak.htm
[77] Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992. С. 190
[7] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 129.
[8] Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: Теис, 2004. С.86
[80] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 131
[81] Особенная часть Уголовного Кодекса РСФСР 1926 года. http://www.memorial.krsk.rU/Articles/KP/I/05.htm
[11] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 135.
[12] В. Шурыгин. Архивные материалы о числе заключенных в конце 30-х годов. «Вопросы истории». 1991, № 4-5. - С. 157-163
[84] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 140.
[85] Гурьянов Л.Э. Масштабы депортации населения в глубь СССР в мае-июне 1941 г. // Материалы НИПЦ «Мемориал»
[86] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 141.
[87] Пыхалов И., Дюков А. Великая оболганная война - 2: Нам не за что каяться! М: Яуза, Эксмо. 2008. С.411
[88] Нюрнбергский процесс. М., 1957. Т. I. С.530.
[89] Великая Отечественная война 1941 - 45 гг. М.: Советская энциклопедия, 1985 г. С. 802-803.
[90] На начало 1939 года в СССР 1427222 немцев, в том числе в Российской Федерации - 700231 человек. Это были потомки тех колонистов, переселившихся из Германии в Россию по приглашению Екатерины II еще в XVIII веке.
[91] Бугай Н.Ф. «Депортация народов». Война и общество, 1941-1945 книга вторая. - М.: Наука, 2004. **http://scepsis.ru/librarv/id** 1237.html
[92] Павел Полян «Не по своей воле: история и география принудительных миграций в СССР»- М.: О.Г.И.
[93] Постановление Совмина СССР от 21.05.1947 N 1631 "О порядке проведения организованного набора рабочих" // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=45476&dst=100001#07203354430621964
[94] **У**каз, снявший полностью ограничения в свободе передвижения немецкого населения СССР и подтверждавший их право на возвращение в населенные пункты, откуда они были высланы, был принят только в 1972 г., т.е. через 23 года после их отмены Президиумом Верховного Совета СССР.

[95] Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»
[96] Постановление Совмина СССР от 19.02.1953 N 517 "О льготах по переселению" // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=28434&dst=100001#033038237068032017
[97] А. И. Волков, И. В. Павлов, Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР, Госюриздат, М., 1959.

[98] Государственная система организованного набора рабочих возникла начале 1930-х годов. С её введением безработица, достигавшая в 1920-е годы значительных размеров, была ликвидирована, т.к. любой гражданин, не найдя работы по месту жительства, имел возможность поехать за счет государства работать в другие районы страны, нуждающиеся в рабочей силе.
[99] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 164.

[100] "О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и освоении целинных и залежных земель" Постановление пленума ЦК КПСС принятое 2 марта 1954 г. по докладу Хрущева Н.С. // http://xn--80aagr1bl7a.net/index.php?md=books&to=art&id=870
[101] Большая советская энциклопедия. - М., 1978 г. Т.5. С.470
[102] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 172.

[103] Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 158.
[104] Стенограмма выступления первого заместителя Председателя Правительства РФ Шувалова И.И. 4 февраля 2010 г. на Международном форуме «Россия 2010»
// http://www.government.ru/docs/9313/
[105] Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России»
[106] Миграция населения. Вып.6: Миграционная политика. Под общей ред. Воробьевой О.Д. М.: 2001г.
[107] 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)
[108] Постановление Совета - Министров-Правительства Российской Федерации от 1.03.93 г. № 173 / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст.836
[109] Информационный бюллетень № 1 ФМС России. М., 1997 С.43
[110] Основы миграционной политики: учебно - методическое 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
[111] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст.4933.
[112] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51
[113] Собрание законодательства РФ . 1994. № 21. Ст. 2384.
[114] Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 №1668 «О федеральной миграционной программе»
[115] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 N594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями от 25.12.2004 N842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»)
[116] Федеральная миграционная программа.
[117] Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С 128
[118] Аналитический доклад. «Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития». Под ред. С.Н. Градировского. Фонд «Наследие Евразии». Центр стратегических исследований Приволжского ФО. М.-2005. С.71.
[119] См. подробнее Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005.-351 с.
[120] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607
[121] Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб.- М.: 1991 г. С. 150
[122] Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С 135

[123] 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; Ломтев С.П. Указ. Соч. – С. 34-36.
[124] В настоящее время: Институт государственного управления и права Государственного университета управления; Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя
[125] Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.: Изд. Дом «Стратегия», 2005. С.78
[126] Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 14.09.2018) "О структуре федеральных органов исполнительной власти // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129954/
[127] Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. N 711 "О вопросах Федеральной миграционной службы" // https://base.garant.ru/70202608/
[128] Опубликовано: 20 июля 2012 г. в "РГ" - Федеральный выпуск №5838
[129] Опубликовано: 20 июля 2012 г. в "РГ" - Федеральный выпуск №5838
[130] Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 15.05.2018) "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/
[131] Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2016 № 183 «О назначении на должность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».
[132] Указ Президента РФ №44 от 8 февраля 2019 года «Об освобождении от должности, назначении на должность и присвоении специального звания в некоторых федеральных государственных органах»
[133] Приказ МВД России от 15.04.2016 N 192 (ред. от 26.10.2018) "Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042/
[134] Здесь и далее приводятся данные ГУВМ МВД России из личного архива одного из авторов.
[135] Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637, далее – «Государственная программа».
[136] Указ Президента РФ от 07.12.2016 N 656 (ред. от 27.03.2019) "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208323/
[137] Таблица составлена одним из авторов на основании данных МВД России. // http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/
[138] 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” // https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788/
[139] Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/
[140] Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утверждена Указом Президента РФ от 31.10.2018 N 622 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/
[141] Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 228
[142] Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2007. С 78
[143] 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. ГУУ. М-2008.
[144] Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12; он же Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80; он же 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
[145] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее - Концепция), п. 22, д
[146] 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

[147] Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. С. 251
[148] Частично используются актуализированные материалы монографии А.Б. Паскачева. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Москва; Ярославль: Литера, 2016. 246 с.172
[149] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 602 "Об обеспечении межнационального согласия" // https://base.garant.ru/70170940/
[150] О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 [Электронный ресурс]. URL: http://президент. рф/ news/17165.173

[151] Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]. URL: terlegrad.ru/politics/22141-statya-putina.-rossiya-nacionalnyy-vopros.html.
[152] См.: http://www.fms.gov.ru/documentation/koncep_mig_pol/.
[153] Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: традиционные методы и инновационные подходы реализации на современном этапе // http://fond-sblizhenie.ru/strategiya-gosudarstvennoj-nacionalnoj-politiki-rf-tradicionnye-metody-i-innovacionnye-podxody-realizacii-na-sovremennom
[154] Шишков В. Основы национальной политики Российской Федерации: прошлое и современность // Общество и этнополитика. Материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет– конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 16-18.174
[155] Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // В.Ю.Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. Саратов, 2012. С. 7.175
[156] Путин В.В. Россия: национальный вопрос // https://rg.ru/2012/01/23/nacvopros.html
[157] Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // В.Ю.Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. Саратов, 2012. С. 22.176
[158] Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 “О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. N 1666” // https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1232406/
[159] Паскачев А. Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Москва; Ярославль: Литера., 2016. 246 с.179
[160] Паскачев А. Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Москва; Ярославль : Литера., 2016. 246 с.179

[161] Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12; он же Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80; он же 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
[162] Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf
[163] Соответственно был упразднен и Общественный совет при ФМС России
[164] Приказ МВД России «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» // https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/rulemaking
[165] https://lib.ks54.ru/images/stories/library/pdf/
[166] Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/
[167] Приказ МВД России от 11 сентября 2017 г. № 710 "Об объявлении Дня подразделений по вопросам миграции системы МВД России” //